

El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, representa el 25% de las exportaciones en el mercado mundial del grano.

El presidente de la reunión, señor Fausto Cantú Peña, manifestó que Venezuela, con otros países, aportará financiamiento para la retención de 2.250.000 sacos de café.

INFORME PRESIDENCIAL SOBRE EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA

Honorables Senadores y Representantes:

Ordena la Constitución Nacional, en su artículo 122, que, diez días después del vencimiento del término por el cual se decretó el estado de emergencia, el Gobierno rendirá al Congreso un Informe sobre las causas que determinaron la emergencia y las medidas adoptadas.

Es el grato deber que cumpla por medio de la presente comunicación.

Por ser la primera vez que se hace uso de la mencionada disposición, incorporada a nuestra Carta en la enmienda de 1968, he creído pertinente, como Jefe del Gobierno, que esta no se circunscriba estrictamente a rendir un informe motivado de las causas que determinaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que se tomaron para conjurarla, sino de la jurisprudencia, que, en cierto modo, se ha sentado con esta primera aplicación de la norma correspondiente.

Para entender a cabalidad los orígenes del artículo 122 es necesario remontarnos a las fuentes mismas de la Constitución de 1886. Cuando se expidió este estatuto, Colombia era un país pastoril y minero, aislado del mundo, en donde las cuestiones económicas habían sido el privilegio de un muy reducido círculo de especialistas. La propia doctrina prevaleciente hasta entonces, del *laissez faire*, del estado gendarme, no permitía contemplar la intervención del Estado en épocas normales, ni cuando se presentaran crisis económicas, que las gentes aceptaban con el carácter de calamidades públicas, imposibles de evitar. Eramos un país aislado del mundo, una especie de Tibet, en donde unos pocos aficionados a la lectura trataban de adaptar a nuestro suelo las corrientes del pensamiento económico de la época. Así se explica que frente a crisis como la de la quina o la del caucho o la desvalorización de la moneda, consecuencia de la guerra civil, nadie contemplara la posibilidad de una acción del go-

bierno, aunque ella pudiera estar prevista en la Constitución. Solamente bajo la dictadura del General Reyes, cuando la Constitución estaba prácticamente suspendida, se puso en ejecución la medida, audaz en aquellos tiempos para cualquier país, de la conversión monetaria.

Fue solamente con motivo de la gran crisis de 1930, cuando Colombia, por primera vez, optó por ejercer una vigorosa intervención del Estado en defensa no ya únicamente del fisco sino de la totalidad de la economía.

La gran crisis de 1930

Recientemente se celebraron los cien años del nacimiento del doctor Esteban Jaramillo, a quien quiero rendir un tributo de admiración por el papel que desempeñó como máximo gestor de nuestras finanzas de entonces. Lúcido y erudito, como era el ilustre profesor, no vaciló en aplicar medidas drásticas para aminorar las repercusiones de la depresión mundial, que comenzaba a afectar a Colombia. Ninguna lectura tan apasionante como las Memorias de Hacienda de aquellos años cuando el Ministro, realizando piruetas jurídicas increíbles, consigue crear la institución de la emergencia económica, al amparo del artículo 76 de la Constitución Nacional, que permite revestir *pro-témpace* de facultades precisas al Presidente de la República. Sabía el doctor Jaramillo que era necesario decretar la moratoria de la deuda externa, intervenir las obligaciones monetarias entre particulares y, sobre todo, establecer el control de cambios con el monopolio del oro y de las divisas extranjeras para el Gobierno Nacional.

¿Podía el Ejecutivo, en tales circunstancias, pedir facultades "precisas" diciendo lo que se proponía llevar a cabo? Imposible. Cuando el Gobierno hubiera dado a conocer su pensamiento, en los términos que prescribe la Constitución, precisando lo

que se proponía hacer, ya se habrían fugado todos los capitales y un pánico de proporciones descomunales se hubiera adueñado del país. Con habilidad sorprendente el doctor Jaramillo se limitó a pedir facultades para conjurar la crisis comprometiéndose a no establecer monopolios. La Ley 99 de 1931, prorrogada por la 119 del mismo año, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República "para tomar las medidas financieras y económicas que sean precisamente indispensables para conjurar la crisis porque atraviesa el país". En virtud de que el Congreso aprobó como precisas las más vagas de las autorizaciones, que el Ministro sustentaba, invocando ejemplos de la emergencia como se practicaba en varios países europeos, se pudo sortear con fortuna la crisis.

Orden público económico

Tres lustros después, frente a una nueva emergencia política y social, causada por las últimas repercusiones de la guerra europea, el gobierno liberal de 1944, recurrió a un nuevo procedimiento para tomar medidas económicas encaminadas a conjurar el malestar social, que había degenerado en perturbación del orden público con el golpe militar del 10 de julio. Correspondió a un jurista de la talla del doctor Darío Echandía encuadrar la emergencia económica dentro del artículo 121, con la innovación del concepto del "orden público-económico", para llenar el vacío que existía en la Constitución para casos semejantes, pues el proceso legislativo destinado a obtener las facultades extraordinarias del artículo 76 obliga de antemano a anunciar, así sea en términos generales, las medidas que el Gobierno se propone dictar, engendrando las desfavorables consecuencias de su expedición sin las ventajas de su ejecución.

Estado de emergencia

Fue así como, poco a poco, distintos constituyentes, en asambleas convocadas para tal efecto, o en el seno del Congreso, presentaron, sin fortuna, la institución de la emergencia económica, llamada a remediar con medidas de urgencia situaciones semejantes a las contempladas en 1930 por el profesor Jaramillo y en 1944 por la Administración López Pumarejo. Se buscaba un perfeccionamiento de nuestras instituciones jurídicas que llenara una necesidad propia de nuestro tiempo, cuando el Estado, a través de la moneda, es factor determinante de la demanda, del empleo, de los consumos, de la tasa de desarrollo, etc. De ahí que en el nuevo artículo, el 122, se contemplara no solamente la calamidad pública, como la inundación o la sequía, que

sobreviene súbitamente y puede calificarse con razón de "emergente", sino la crisis económica, que obedece a un proceso, como todos los fenómenos económicos, y aun la amenaza de que tal acontecimiento pueda sobrevenir. Concebir la emergencia económica como un hecho súbito e intempestivo, es ignorar los desarrollos cronológicos, característicos de cualquier proceso susceptible de producir un diagnóstico, que es lo que ha permitido hacer del manejo de la economía una ciencia.

Así como, en lo privado, no se produce una quiebra de la noche a la mañana, ni un cáncer se desarrolla en un cuarto de hora, tampoco se evaporan las reservas de un país en un fin de semana o caen los frutos de exportación en los mercados mundiales, de un día para otro.

Se trata, en realidad, de la culminación de algo que se venía gestando y que alcanza un límite de saturación o agudización, que es lo que constituye la emergencia, como dicen en su constancia los Consejeros de Estado, doctores Mario Latorre Rueda, Eduardo Aguilar Vélez, Jorge Dávila Hernández, Nemesio Camacho Rodríguez, Alvaro Orejuela Gómez y Alfonso Castilla Sáiz. Del mismo modo que la calamidad pública originada en una inundación no es una creciente del río sino aquella que sobrepasa ciertos límites, la inflación monetaria no constituye de por sí emergencia en nuestros países, pero puede llegar a serlo, cuando se traduce en desbordamiento y supera los parámetros previsibles.

Interpretación del artículo 122

En el curso de la controversia que, a distintos niveles se ha suscitado con motivo de la aplicación del artículo 122, algunos de los amigos y contradictores del Gobierno han traído a cuento la autoría intelectual de dicha disposición por quien hoy desempeña el cargo de Primer Magistrado de la Nación y era entonces Senador de la República. Se ha llegado, inclusive, a señalar que dicho artículo fue el precio de la unión liberal de aquel año, fruto de un arreglo o negociación entre el entonces Presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, y el Jefe de la oposición en su propio partido. Nada autoriza tan temeraria aseveración, que restaría grandeza, por igual, a sus dos copartícipes. Basta hacerse la consideración de que la discusión de la reforma de 1968 fue anterior a la unión liberal y que el cotejo entre los dos proyectos, el del Gobierno y el del MRL, mal podía comenzar por el artículo 122, si se procedía como se procedió por orden numérico, para desautorizar tal versión. Tanto como halagaría la vanidad de su presunto autor el que la paternidad del artículo le otorgara un fue-

ro especial para interpretarlo, no está dentro de mi concepto del Derecho Público tan ambiciosa pretensión. Ni el haber redactado el artículo que sirvió de base a la disposición actual, ni la exposición de motivos con que se acompañó el proyecto, ni las palabras que se pronunciaron en el curso del debate, tienen para el suscrito ningún alcance en cuanto a la interpretación de la enmienda. Es esta una posición que ha mantenido a través de los años, y que, en modo alguno, obedece a las mudables circunstancias de los tiempos. Si, como lo explicaré en seguida, no me siento investido de ninguna autoridad especial por haber redactado el artículo y haber participado en las deliberaciones de la Comisión Primera y en la Plenaria del Senado de la República, menos aun puedo reconocérsela a otras personalidades, por encumbradas que hayan sido las posiciones que ocupaban en el momento de la expedición de las reformas. Su versación en materias jurídicas, reconocida por toda la Nación, tiene valor ilustrativo considerable, pero no suficiente para la interpretación válida de los textos. Lo que se dijo en una conversación a nivel de directorios políticos, la evocación de cómo ocurrieron determinados episodios conectados con la reforma por sus protagonistas, las cartas o comunicaciones contemporáneas de la expedición de una norma constitucional, nunca han merecido de mi parte la atención que hubieran tenido si se tratara de un contrato privado.

En este último caso, como lo prescribe el Código Civil, escrutar la intención de las partes constituye elemento invaluable de interpretación.

El juez, por mandato legal, está obligado a desentenderse, en cierto modo, del tenor literal, tratando de hallar la voluntad recóndita de los contratantes. Tratándose de una constitución ocurre exactamente lo contrario. El profesor Carlos Restrepo Piedrahita, quien participó en los debates de 1966 y 1967 y es hoy Consejero de Estado, coadyuva este punto de vista, invocando autores alemanes y sirviéndose de imágenes poéticas, que refuerzan el concepto.

Quiero transcribir aquí, no tomados de su salvamento de voto como Consejero de Estado con ocasión de la emergencia, sino de otro documento suyo, los siguientes párrafos:

"Como usted me atribuye una hipotética posesión de *mens-legislatoris* (de lo cual soy escéptico porque me inclino mucho hacia la opinión de juriconsultos alemanes según la cual más importante que la "voluntad del legislador" es la "voluntad de la ley"), me parece oportuno comentarle que es sensible el hecho de que la "historia" de la Reforma de 1968 sea hasta ahora tan deficiente en textos

para consulta. Yo no creo que la reproducción escrita del proceso intralegislativo de un precepto o norma constitucional o legal representa un elemento o recurso muy decisivo para la ulterior tarea del intérprete. En este particular me ha seducido siempre el símil del gran Gustav Radbruch que compara el destino de una norma jurídica al de una nave que levanta anclas para emprender viaje. Un remolcador la impulsa y orienta inicialmente por entre las aguas estrechas del puerto hasta un punto a partir del cual se separan inevitablemente, y la nave tiene que proseguir sola su travesía por la alta mar, bajo el comando de su propio capitán. Así, el legislador ordinario o constituyente cumple la función original de remolcador de la norma hasta el punto o momento de "despegue", que es su puesta en vigencia. A partir de ese instante el precepto asume su destino autónomo, es decir, se libera de la voluntad del legislador. De allí en adelante lo que cuenta es "la voluntad de la ley". Y agrega: "El tratadista alemán contemporáneo, profesor Theodor Maunz comenta a propósito: "El intérprete puede en determinadas circunstancias comprender la Constitución mejor de lo que los autores (Entwerfer) de los textos la han comprendido". Y citando a Radbruch, continúa diciendo: "La ley puede ser más inteligente que sus autores, tiene que ser más inteligente que ellos y tiene que ser así ante todo —refuerza Maunz—, porque el sentido del mismo texto no es el mismo en todas las épocas". Como puede apreciarse, por la transcripción anterior, la doctrina de los autores, fuente incuestionable de Derecho, no avala el procedimiento a que me he venido refiriendo, de invocar documentos privados para interpretar textos constitucionales.

En idéntico sentido se había pronunciado el suscrito, en demanda de inexecutable de un artículo del Decreto número 2400 de 1968, cuando para su interpretación se traían a cuento versiones del señor Presidente, doctor Carlos Lleras Restrepo, de su Ministro de Gobierno de entonces, doctor Misael Pastrana Borrero, y de los Senadores Samuel Moreno Díaz y Guillermo Hernández Rodríguez, documentos privados, sobre los cuales me expresaba en los siguientes términos:

"Todas estas interpretaciones, a veces contradictorias entre sí, me merecen el mayor respeto, y sin duda alguna, merecerán de parte de la Honorable Corte un detenido análisis. Pero, en la opinión de este modesto demandante no tienen muchas de ellas el valor que le atribuyen sus autores. Es un principio de derecho el que el Derecho Constitucional es un derecho estricto en donde difícilmente cabe buscar la intención o el espíritu de quienes redactan como autores o por

vía de enmienda los respectivos artículos. No ocurre otro tanto en el Derecho Privado, en donde, como es sabido, reviste singular importancia la intención de las partes y el fallador debe tener en cuenta la intención recóndita de quienes redactan, pongamos por caso, las estipulaciones de un contrato. El Derecho Público deja, por decirlo así, de pertenecer a sus autores desde el momento en que se erige en Ley de Leyes. Es la razón por la cual fenómenos tales como el de la imprevisión, que desempeña papel en los contratos privados, no podría jamás alegarse al tratar de aplicar un texto constitucional. Prueba de ello es que Constituciones como la de los Estados Unidos de Norteamérica, con casi dos siglos de existencia, siguen sirviendo de base para la organización de la poderosa Nación del Norte, cuando sus redactores no soñaban en el desenvolvimiento de las relaciones humanas, en los fenómenos económicos y científicos, que han conseguido que el hombre pueda sentar su planta en otros planetas. Es la razón por la cual la Corte Suprema de Justicia Norteamericana ha sentado, en materia de interpretación constitucional los siguientes principios:

a) La aplicación de una disposición constitucional es en la forma igual a la interpretación de todo instrumento escrito.

b) Los principios de exégesis que se aplican a todos los instrumentos revisten importancia, pero su autoridad es distinta cuando es una Constitución lo que se interpreta.

c) Existe una presunción a favor de la constitucionalidad de todo acto legislativo y solo será inconstitucional cuando su inexequibilidad es clara.

d) La Constitución debe ser interpretada para darle evasión al propósito de quienes la redactaron, pero el factor más importante para determinar su alcance son las palabras mismas del texto.

e) El recurso a fuentes extrañas, tales como los debates en las Corporaciones, las interpretaciones de la época y la opinión de los contemporáneos son recursos a los que se puede apelar cuando el lenguaje no es suficientemente claro, pero jamás para crear ambigüedades.

f) Los principios de interpretación aplicados por las Cortes para explorar el sentido de las disposiciones de la Carta sirven de guías generales pero no son reglas rígidas e inflexibles a las que deba someterse el fallador.

Entre todos estos principios reviste especial importancia, porque como es sabido el principio de la guarda de la Constitución por la Corte Suprema es de origen norteamericano, el relativo a la relación de los debates en el seno de las Comisiones o de las Cámaras en pleno, de los cuales no se debe

hacer uso "sino cuando existen ambigüedades de carácter idiomático". Jamás para crear equívocos por medio de interpretaciones.

"La Constitución ha sido redactada para la gente del común y debe ser aplicada, salvo en los casos en que se emplea un vocabulario jurídico, como la entiende el profano". Y agregaba, con base en los documentos ordenados por el Senado norteamericano sobre la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, recopilada hasta el 1º de enero de 1938: "Las opiniones individuales de los miembros o sus actuaciones en el seno de la Constituyente no sirven para determinar ni el alcance general ni el significado justo de la Constitución como quedó redactada finalmente. Cualquier cosa que un senador o representante individualmente haya dicho en el curso de los debates con respecto a la interpretación que se debe dar a una enmienda en discusión no sirve de terreno firme para su interpretación. Tampoco es importante para explorar las razones que asistieron a otros miembros para adoptar el texto definitivo".

Y citaba otro caso en el que la Corte dijo: "Es innecesario profundizar en los detalles de los debates. Los argumentos de los Legisladores, tomados individualmente, no son materia apropiada para un comentario judicial. La mayor parte del tiempo han jugado papel en sus intervenciones las consideraciones personales o políticas o las necesidades del momento, que difícilmente pueden ser tomadas como opiniones maduras por quienes las expresaron al calor de los debates. Los Tribunales deben abstenerse de servirse de ellas como normas de interpretación de la Constitución".

Se podría argumentar quizá, sin mucho fundamento, que ni los tratadistas ni la jurisprudencia de otros países tienen vigencia en Colombia. Lamento disentir de semejante parecer. Los principios del Derecho Público son universales y ya nuestra propia Corte Suprema de Justicia ha reconocido, a través de los años, estos dos hechos: el valor de la doctrina de los autores para la recta interpretación de los textos y la estrecha vinculación filosófico-jurídica entre nuestra Constitución y la norteamericana y nuestro Derecho Civil y el Código de Napoleón.

No obstante las anteriores observaciones, parece necesaria la publicación de las actas y de los antecedentes de la reforma constitucional de 1968, no solo como elemento de juicio histórico acerca de la claridad que puede arrojar cuando se presenten circunstancias como las ya mencionadas por la jurisprudencia norteamericana, cuando dice: "El recurso a fuentes extrañas, tales como los debates en cor-

poraciones, opiniones de la época y la de los contemporáneos, son recursos a los que se puede apelar cuando el lenguaje no es suficientemente claro, pero jamás para crear ambigüedades”.

En el curso de los debates públicos y aun en los conceptos emitidos por los señores Consejeros de Estado pudo observarse cómo la falta de publicación oportuna de la relación de los debates sobre la reforma en el seno del Congreso prolongó innecesariamente una controversia que hubiera podido ser zanjada, contando con la totalidad de los elementos de juicio. Me refiero a la debatida cuestión de si durante el estado de emergencia puede el gobierno crear tributos, cuando el artículo 43 de la Constitución habla de que “en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales, podrán imponer contribuciones”. Durante semanas enteras se polemizó acerca de este punto, que la expresión “tiempo de paz” hacía evidentemente vago, puesto que era necesario establecer a qué concepto se oponía el de “tiempo de paz”. ¿Al régimen de excepción del artículo 121? ¿Al estado de guerra internacional? Fue necesario que alguien rastreara en los Anales del Congreso un ejemplar del viernes 10 de septiembre de 1971 para que apareciera con toda claridad que en la sesión de la Comisión Primera del Senado correspondiente al día 27 de noviembre de 1968 se había presentado una proposición distinguida con el número 160, en la cual se decía: “El Gobierno no podrá establecer impuestos en uso del estado de emergencia” y que tal proposición había sido negada por cinco votos afirmativos contra diez negativos en la Comisión y había corrido con igual suerte en la plenaria, para que quedara claramente establecido que no había sido la voluntad del constituyente prohibir el establecimiento de impuestos en uso del estado de emergencia y, en consecuencia, el debate como ha venido a confirmarlo posteriormente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, carecía de fundamento. Es el caso típico de una de aquellas “ambigüedades”, a que se refiere la jurisprudencia norteamericana, que viene a quedar despejada por vía de excepción, recurriendo no a la intención del autor del artículo, a la carta de un directorio político o de una comisión de carácter privado sino a la voluntad de la corporación, puesta a dirimir concretamente entre la posibilidad y la prohibición de establecer impuestos, habiéndose decidido el Congreso por la primera alternativa.

El Gobierno considera de la mayor utilidad y provecho, para casos que puedan presentarse en el futuro, ordenar la publicación de los antecedentes de la Reforma Constitucional de 1968, con el objeto

de evitar que, por inadvertencia u olvido, en quienes participaron en las deliberaciones, se invoquen recuerdos de carácter subjetivo, afectados por la fragilidad de la memoria humana, en lugar de los textos contemporáneos, conservados en las respectivas actas.

Es esta, podríamos decir, una primera experiencia, de interés general, que resulta de la aplicación tan controvertida del artículo 122.

Dictamen del Consejo de Estado

Una segunda observación, que resulta también de la primera aplicación del artículo 122, es la relativa al alcance del dictamen del Consejo de Estado, que se requiere para decretar la emergencia. Siempre consideró el Gobierno que la declaratoria de emergencia es un acto potestativo del propio Gobierno, que de manera exclusiva pertenece a su competencia. La declaración de emergencia en sí misma, el momento en que se produce, la valoración de la situación de hecho que se invoca como causal, y el término durante el cual se van a utilizar las facultades extraordinarias que concede, son determinaciones que soberanamente corresponden al Gobierno. La Corte ha dicho a este respecto que su facultad para revisar la norma que decretó la emergencia “no puede comprender los motivos que se hayan tenido para declararla, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de manera discrecional”, y que, por tanto, a ella no le es “permitido adentrarse en consideraciones de orden económico, social o fiscal”. Ante las impugnaciones de que fue objeto el decreto, en el sentido de que los hechos en él aducidos no eran sobrevinientes en relación con la situación anterior del país, la Corte sostuvo que “estas apreciaciones subjetivas escapan” a su competencia. Incluso cuatro Magistrados salvaron su voto sosteniendo que, por la declaratoria de emergencia un acto político fundado en la apreciación que de manera exclusiva hace el Gobierno de la situación de hecho y de su incidencia en la vida económica y social del país, la Corte carece de competencia para juzgarlo. En otros términos, se ha asimilado la jurisprudencia aplicable el artículo 121 con la del 122.

Cabe observar, sin embargo, la disparidad de criterio, explicable para una institución nueva, entre la jurisprudencia sentada por la Corte y la opinión de algunos Consejeros de Estado, con ocasión del dictamen que les fue solicitado por el Gobierno. No se limitaron los señores Consejeros, como en el caso del artículo 121 de la Constitución, para el cual también ordena la Carta oír a tan elevado Tribunal, a expresar si se configuraban las condiciones

para decretar el estado de emergencia sino que creyeron oportuno señalarle al Gobierno Nacional cuál debería ser la órbita de su acción, indicándole específicamente los artículos de la Carta que podrían ser eventualmente violados por los decretos de emergencia, anticipándose a formular un juicio que corresponde pronunciar a la Corte Suprema de Justicia, con base en los decretos y providencias expedidos, pero nunca por la vía de las consideraciones abstractas de doctrina, cuando el Gobierno no se ha comprometido aún con ninguna medida.

En idéntico sentido se le insinuó también al Gobierno por algunos Consejeros, que, en virtud de las presuntas mayorías de que disponía en el Congreso, debía optar por un procedimiento distinto, como sería el de apelar al artículo 76 de la Constitución, para obtener por este medio facultades extraordinarias, enderezadas a conjurar la crisis. El silencio del constituyente y del legislador sobre si corresponde al Consejo de Estado dictaminar acerca de cuál procedimiento debe escoger el Gobierno, nos inclina a pensar, acogiéndonos al voto de la mayoría de la Corporación, que dicho dictamen debe limitarse a examinar si existen las causas o la amenaza de la perturbación económica o social para decretar el estado de emergencia, sin adentrarse en la cuestión política, discrecional del Gobierno, de si lo que conviene es escoger una u otra vía para expedir las medidas que la emergencia reclama. En abono de este concepto vale la pena poner de presente que si el constituyente no hizo obligatorio el dictamen del Consejo de Estado fue precisamente por considerar, que, a pesar de la sabiduría de esa Corporación en materias jurídicas, tratándose de una cuestión política, de un poder discrecional del Gobierno, mal podía dejarse tal atribución a quien constitucionalmente no tiene las mismas responsabilidades del Gobierno en materia de orden público. Al admitirse que el Gobierno puede declarar el estado de sitio o el estado de emergencia, aun mediando una opinión adversa del Consejo de Estado, el constituyente está diciendo cuán amplia es la discrecionalidad del Ejecutivo en estas materias. Si el Gobierno disfruta de la libertad de decretar ambas situaciones de anormalidad aun en contra de la opinión del Consejo de Estado, es claro que si tal opinión no puede ser óbice para la declaratoria, tampoco puede prevalecer sobre la del Gobierno, en cuanto a los caminos jurídicos que este puede escoger para su gestión político-administrativa. Por último, los artículos 105 y 179 de la Constitución Nacional, conforme a los cuales quien sufraga no impone obligaciones al candidato y estos deben votar consultando la justicia y el bien común, no permi-

ten, aun cuando así ocurriere en la práctica, aventurar la conformación de mayorías y minorías en el seno del Congreso, con base en los resultados electorales registrados dentro de un sistema constitucional en donde no existe para el elegido el mandato imperativo.

La apreciación sobre mayorías y minorías pecó de ligereza. Es apresurado decir, en un documento oficial de carácter estrictamente jurídico, ajeno al tema político, que forzosamente los proyectos del Gobierno, impuestos por la situación de crisis que vive el país, van a contar con el apoyo mayoritario del Congreso. Escapa al rigor científico acoger los decires callejeros sobre la capacidad de decisión de los amigos del Gobierno en el seno del Congreso, si se coteja con el precepto constitucional que obliga a los representantes y senadores a votar en conciencia. Podría decirse, extremando el concepto, que la Constitución prohíbe presumir el sentido del voto de los miembros del Congreso, de las Asambleas o de los Concejos, por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, para emitir sus conceptos.

No es menos cierto, como lo veremos más adelante que, por razones históricas, se creó una confusión, que dominó todo el debate, antes del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, acerca de si la utilización del artículo 122 depende de que el Gobierno tenga mayorías o minorías en el Congreso. Fue una preocupación que afloró en el momento mismo en que se discutió la reforma, al punto que, el suscrito, en asocio del senador Darío Echandía, dejó como constancia, un documento en el que precisamente se señala como una de las ventajas de la nueva institución la de relevar a los gobiernos de la necesidad de configurar, mediante regateos y contraprestaciones, una determinada mayoría parlamentaria.

Con esta primera aplicación del artículo 122 ha quedado establecido que la función del Consejo de Estado, al ser oído de acuerdo con el precepto constitucional, se circunscribe, como en el caso del artículo 121, a emitir un dictamen acerca de la emergencia misma, sin aconsejar al Gobierno sobre cuáles otros caminos debería escoger ni prevenirlo sobre los casos en que violaría la Constitución. Es lo que resulta, no de la opinión del Gobierno, sino del propio voto mayoritario del Consejo de Estado y de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que se abstuvo de considerar qué otras alternativas hubiera tenido el Gobierno y falló sobre lo que le correspondía, al decidir sobre la exequibilidad de las medidas sometidas a su estudio, como consecuencia de la función que le confiere la Carta, de guardar la integridad de la Constitución.

Utilización del artículo 121

La circunstancia, arriba anotada, de contar el Gobierno Nacional con una mayoría parlamentaria, fácil de verificar políticamente, en cada una de las votaciones sobre sus actos, pero que no puede servir jurídicamente para derivar ninguna consecuencia, nos lleva a una tercera conclusión, derivada de esta primera experiencia, en cuanto a la manera de emplear correctamente el artículo 122 de la Constitución.

Hemos anotado antes, en la introducción a este Informe, de qué manera la institución de la emergencia, como figura jurídica, debía imponerse tarde o temprano en la legislación colombiana, a medida que, renunciando a ser el Tibet de Suramérica y del mundo, los problemas económicos nos obligaron a tomar decisiones rápidas, eficaces y discretas.

Cierto es, como se ha afirmado en el curso del debate acerca del mal precedente que puede sentarse con el abuso de un artículo de la Constitución, que es necesario utilizar el 122 con la mayor prudencia. El artículo 121, como lo hemos visto, se fue prestando gradualmente a la expedición de la legislación mas disímil hasta llegar a sustituir, bajo la Dictadura, a la propia Constitución. Largo sería citar el sinnúmero de medidas, sin conexión alguna con las razones por las cuales se declaró turbado el orden público, que se expidieron en desarrollo de los decretos de estado de sitio. Del severo "orden público-económico", que concebía el Ministro Echandía en 1944, con circunspección de magistrado romano e incomparable sagacidad político-económica del mundo contemporáneo, pasamos a las más extravagantes figuras jurídicas. Se declaraba turbado el orden público en razón de un motín estudiantil y acababa creándose, por decreto de estado de sitio, el Fondo Vial Nacional. Se producía un conato de huelga violenta en los más apartados confines de la República y, a los pocos meses, se consagraba el impuesto a la soltería o al ausentismo. Se establecía, de esta suerte, un diabólico círculo vicioso dentro del cual, decretado el estado de sitio por alguna razón casi trivial, no se podía después levantar frente a las consecuencias que aparejaría para la economía nacional el que quedaran insubsistentes las medidas económicas dictadas con el carácter transitorio propio del estado de sitio, al protocolizarse su expiración. A la natural perturbación, que debía remediarse con la ley marcial, surgía una segunda artificiosamente forjada, como era la resultante de no poder mantener las medidas de estado de sitio, tan pronto como cesaran las causas que lo habían motivado. Fue así, por ejemplo,

como año tras año, durante la vigencia del Frente Nacional, se aprobaron en bloque las medidas dictadas en el régimen de facto del General Rojas Pinilla, por medio de leyes prorrogando su vigencia, como una forma de legitimar el estado de cosas existente e intentar el regreso a la normalidad.

En el curso de los debates sobre la aplicación del artículo 122 se sindicó, una y otra vez, a los gobiernos liberales anteriores a la Dictadura de haber propiciado con sus medidas, fundadas en el orden público económico, la clausura del Congreso Nacional y el entorpecimiento de las votaciones en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, cuando se ordenó que estas requirieran las tres cuartas partes de los votos para las declaratorias de inexecutable relativas a decretos legislativos y se aumentó, todo por decreto de estado de sitio, el número de Consejeros de Estado. Singular raciocinio. Para quien le correspondió, como al suscrito, demandar los referidos decretos, acerca de los cuales nunca se pronunció sentencia alguna, a pesar de haber sido presentada ponencia favorable que contaba con la mayoría de la Corte, por el doctor Ricardo Jordán Jiménez, no deja de ser un interrogante imposible de resolver la conexión que pueda existir entre el orden público-económico y los considerandos que determinaron la neutralización del Congreso, la Corte y el Consejo de Estado, en donde había una mayoría liberal, a la cual temía el Gobierno Conservador de entonces.

Superadas estas controversias, sobre las cuales corresponderá fallar, a nuestros descendientes, a la luz cambiante de la historia, yo pregunto: ¿cuál puede ser la conexión entre el concepto de orden público-económico y la clausura del Congreso? ¿Fue acaso en razón de las relaciones entre el orden público y economía, protocolizadas en 1944, que se dictó la regla de las tres cuartas partes para las votaciones en la Corte? ¿Cuando se aumentó el número de Consejeros de Estado, por decreto del artículo 121, se invocó como razón la situación económica y social del país? No. Todas estas medidas, que, en mi tiempo juzgué contrarias a la Constitución, como lo sigo creyendo ahora, no fueron dictadas en virtud de una interpretación lata, de contenido económico, sobre el artículo 121, sino, pura y simplemente, por haber considerado que las disposiciones para regir las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, restringiéndoles a estos últimos sus libertades y garantías, podían aplicársele a los propios órganos del Estado, por considerar que el Congreso, la Corte y el Consejo de Estado eran subversivos y quedaban sometidos a la legislación de estado de sitio. Si alguna conexión podía establecerse con

algún precedente constitucional colombiano, lo lógico hubiera sido relacionar estas medidas con los artículos transitorios de la Constitución de 1886, con la llamada "ley de los caballos" y no con la jurisprudencia sobre el orden público-económico, que nada tenía que ver con estas disposiciones, modificatorias del normal funcionamiento de los distintos órganos del Poder Público. Naturalmente, el argumento, sin suficiente análisis o sin escudriñar la verdad histórica, puede ser efectista. Invito al lector desprevenido a que analice las razones que movieron al Ejecutivo a dictar las medidas a que me vengo refiriendo y emplazo a los contradictores del Gobierno para que establezcan una conexión entre estas medidas y las reformas económicas que, para bien o para mal, se dictaron al amparo del artículo 121 de la Constitución, antes de que existiera el artículo 122.

Estado de emergencia y mayorías

Quiero llamar, sí, la atención hacia la última desviación, de la cual todos los partidos y los hombres públicos colombianos pudimos ser partícipes, a que se llegó en la aplicación del artículo 121. Ella explica en gran parte la controversia que se ha suscitado, desde el punto de vista jurídico, a propósito del artículo 122. Me refiero a la idea de que podía considerarse como causal para aplicar el artículo 121, no contar con suficientes votos en el Congreso Nacional, para pasar una determinada medida. Esta concepción quedó protocolizada en el Decreto 3083 de 1966 y en reciente carta del expresidente Lleras Restrepo, dirigida a los periódicos de la ciudad, cuando dijo: "Mi gobierno presentó al Congreso, a comienzos de su mandato, el 22 de septiembre de 1966, un proyecto de ley sobre creación del Fondo Vial Nacional e impuesto a los combustibles. Quedó pues, planteada esa materia a la pública discusión, y en efecto, esta se adelantó en el Congreso donde el proyecto obtuvo mayoría de votos, pero, como se recordará, las normas constitucionales en ese entonces exigían una mayoría de las dos terceras partes y el gobierno no contaba con ella". Evidentemente, bajo el régimen de votación de las dos terceras partes, propio del Frente Nacional, las mayorías adictas al gobierno quedaban sometidas al veto de la tercera parte adversa. ¿Podía el gobierno apelar al recurso del estado de sitio para superar este obstáculo? En la práctica, fue lo que ocurrió. No me corresponde juzgar los actos de mis antecesores sino en la medida en que inciden sobre los actos de mi Gobierno. El concepto que dejo descrito, acabó por adueñarse de muchos espíritus. Consagrado el artículo 122, y ya bajo la

administración del Presidente Pastrana Borrero no faltaron en el seno del gabinete quienes insinuaran la conveniencia de recurrir al artículo 122 para expedir proyectos que no encontraban eco en el Congreso. El Ministro de Agricultura, doctor Hernán Jaramillo Ocampo, era partidario de apelar al estado de emergencia para poner en vigencia la reforma agraria que estaba al estudio del Congreso. El Ministro de Desarrollo Económico, doctor Jorge Valencia Jaramillo, no obstante asistir al fracaso de su reforma urbana, se oponía al empleo de tal procedimiento. El Presidente Pastrana renunció a las voces de sirena que lo invitaban a suplir la acción del Congreso, promulgando decretos que adoptaban como leyes proyectos que estaban al estudio del Parlamento. Muchos fuimos quienes entonces hicimos patente nuestra inconformidad con la tentativa de expedir por decretos de emergencia lo que no se conseguía por decisión del Congreso. En el periódico "El Espacio", en edición del 18 de noviembre de 1971, pude decir: "Sería un pésimo precedente adoptar reformas como la agraria, la educativa y la urbana, bajo un estado de emergencia decretado por otras causales. La emergencia económica no puede decretarse para salvar conflictos o situaciones crónicas, sino para remediar situaciones absolutamente excepcionales y como su nombre lo indica, emergentes" (citado en el salvamento del voto del Consejero de Estado, doctor Miguel Lleras Pizarro). Ya el doctor Carlos Lleras Restrepo había expresado en carta dirigida a los directorios, pensamiento semejante. Decía el expresidente: "No creemos nosotros que se pueda decretar el estado de emergencia para dictar una reforma tributaria. Pero, en cambio, si llegare a estallar en el mundo un conflicto bélico y, como consecuencia de él, descendiere súbitamente el producto de los derechos de aduana y se alterara el aprovisionamiento del país en artículos esenciales, podrá decretarse el estado de emergencia y establecerse con carácter transitorio una contribución extraordinaria o racionarse el consumo de los productos escasos".

Prolijo sería enumerar opiniones de editoriales de los diarios que sustentaron esta posición. ¿Qué se quería decir al hablar de la reforma agraria, de la reforma urbana, de la reforma educativa, para indicar que no se podían expedir por medio del artículo 122? ¿Qué quería decir el doctor Lleras Restrepo al afirmar que no se podía decretar una emergencia para expedir una reforma tributaria? En uno y otro caso, es el parecer del Gobierno, lo que se quería decir no era que en el curso de una emergencia no se pudiera dictar una reforma urbana, una reforma agraria o una reforma tributaria, si-

no que la que ya estaba fracasada en el seno de la representación parlamentaria no se podía salvar con la aplicación del 122, pasando por encima del Congreso. O, como diría el doctor Lleras Restrepo, que el objeto de la emergencia no podía ser una reforma, y no que la reforma no se pudiera dictar durante la emergencia, máxime cuando el hipotético caso que él citaba de un conflicto bélico que afectara la economía nacional, sino que este necesariamente tuviera lugar con la participación de Colombia, es exactamente lo que está ocurriendo. El conflicto árabe-israelí nos priva de insumos tan esenciales como los fertilizantes para nuestros cultivos y de materias primas y de derivados petroquímicos como el polietileno para nuestros empaques. Una cosa es, como lo admitió el Presidente Pastrana al negarse a adoptar la reforma por la vía de la emergencia, rescatar una reforma que sufre una derrota en el curso de los debates parlamentarios y, otra, que no se pueda conjurar una crisis, distinta de la calamidad pública, expidiendo una reforma que no se presenta al Congreso.

Fiel a esa interpretación, el Gobierno Nacional, por boca del Ministro de Educación, reiteró, al discutirse el proyecto sobre tasa educativa, este sano principio, destinado a salvar en el futuro el artículo 122 de aplicaciones abusivas. Dijo en esta ocasión el Gobierno que, habiendo ya aprehendido el Congreso el conocimiento del proyecto, el Gabinete había considerado improcedente recurrir a cualquier otro procedimiento, como podía ser la emergencia, para suplir con sus poderes especiales, algo sobre lo cual las Cámaras se habían pronunciado.

Idéntica posición hubiera asumido el Gobierno, tratándose de la exención tributaria a los lugares del culto de la religión evangélica, enumerados taxativamente, al lado de los de las iglesias católicas, en el Decreto Ley 2053, si el Congreso se hubiera pronunciado en cualquier forma. Sucedió sin embargo que el ponente respectivo no había presentado el informe correspondiente, en vista de que el Gobierno no había estado en capacidad de cuantificar, a solicitud suya, el monto de los impuestos provenientes de las iglesias protestantes y de las sinagogas. En realidad el Gobierno no está en capacidad de cuantificar esta cifra, como no debió estar en capacidad de cuantificar en su tiempo el número de personas que iban a pagar el impuesto de soltería o el de ausentismo. Se trata de impuestos o exenciones nuevas, sobre los cuales no existen antecedentes que permitan una evaluación. El Gobierno quiere hacer constar que, al expedir el citado decreto, simplemente enumeró, al lado de las exenciones concedidas por el régimen concordatario a los lugares des-

tinados al culto por la religión católica, las que, según promesa hecha durante la campaña, deben también otorgarse a los sitios que para los mismos fines utilicen las demás religiones permitidas al tenor del artículo 53 de la Constitución Nacional. De estas exenciones, bueno es advertirlo, vienen hoy gozando dichas religiones, pues se habían acogido al subterfugio de constituirse u organizarse como Fundaciones sin ánimo de lucro. De la importancia que reviste el principio de la igualdad religiosa, dejando a un lado las consideraciones tributarias que lo protocolizan, da testimonio el hecho de que, hace apenas tres semanas, se volvieron a registrar en el Departamento de Santander hechos de fanatismo religioso. Fue así como perdió la vida un pastor evangélico en la población de Umpalá, a tres horas de Bucaramanga, a manos de algunos creyentes enardecidos. El Gobierno abriga el convencimiento, proclamado a todo lo largo y ancho del territorio nacional durante la campaña electoral, de que existe un compromiso con estas religiones de permitirles adorar a Dios en la forma en que mejor lo estimen, como lo garantiza la Constitución Nacional. Abstenerse de declararlo en el respectivo decreto en donde se mencionaba la exención concordataria a la Iglesia Católica y cuando el Congreso no había hecho ningún pronunciamiento al respecto, hubiera sido poner en tela de juicio la credibilidad del "Mandato Claro".

Causas de la emergencia

Quiero ahora referirme brevemente, pues más adelante haré su presentación en detalle, a las medidas de carácter político y social que se han venido produciendo desde la fecha en que se decretó el estado de emergencia económica. Existe sobre ellas una gran confusión, aun entre los entendidos, en cuanto a su estirpe constitucional. No faltan quienes consideran que la reducción del CAT o la abolición del subsidio al trigo corresponden a medidas tomadas con base en el artículo 122 y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974.

La verdad es que el uso del artículo 122 ha provocado una provechosa agitación política, de alto nivel intelectual, estimulada y dirigida a veces por el propio Gobierno, otras independientemente de su influencia, que ha venido a inducir una activa transformación de nuestra vida pública, que le devuelve a la democracia su verdadero sentido de compromiso entre el electorado y el mandatario. Frente a unas masas escépticas, para quienes todos los gobiernos eran iguales y los pactos y programas quedaban muchas veces escritos, el espectáculo de un gobierno que, dentro de circunstancias excepcionales,

mente difíciles, trata de cumplir sus promesas electorales, le devuelve a las instituciones republicanas su credibilidad y eficacia.

No era el propósito del Gobierno decretar el estado de emergencia, si bien existían algunos estudios acerca de su aplicabilidad para remediar algunos males que durante la campaña ya se habían denunciado como síntomas graves de perturbación económica. En la sesión del 15 de septiembre, el Consejo de Ministros tomó, en uso de las facultades ordinarias del Gobierno, la determinación de eliminar el subsidio al trigo norteamericano, que venía adquiriendo el IDEMA, con una pérdida tan considerable que hacía prácticamente inoperante al Instituto, como elemento de regulación del mercado, por carecer de recursos económicos suficientes para atender a tantos frentes. El precio del subsidio había sido de \$ 651 millones en 1973. Se habían perdido ya para 1974 \$ 1.100 millones y de haberlo conservado hasta el fin de año habría costado \$ 311 millones más. El valor de dicho subsidio, sumado a la deuda en dólares del mismo Instituto, lo había colocado en incapacidad financiera de atender a la compra de cosechas de arroz del Llano, medida impuesta por la emergencia originada en el derrumbe de Quebradablanca.

La eliminación de dicho subsidio, decretada por la razón antes expuesta, y ante la necesidad de estimular la producción nacional, recargó el costo de vida de las clases populares por la elevación inmediata de los precios del pan. Ante esta situación, que afectaba las clases de bajos ingresos, era apremiante dictar medidas de otro orden, entre ellas, las tributarias, que hicieran participar de los sacrificios de la austeridad y de los costos del saneamiento de la moneda a la totalidad de la población colombiana, particularmente a la beneficiada por la inflación.

El déficit presupuestal se fue produciendo paulatinamente, como consecuencia de la no contratación de empréstitos, y de la creación de obligaciones a cargo del Tesoro, sin que existieran las apropiaciones correspondientes. Se veía también incrementado por el valor considerable que, para la vigencia de 1974, representaban los certificados de abono tributario en poder de los exportadores. Por esta razón, igualmente dentro de sus facultades ordinarias, y no en uso de las que le confiere la emergencia, el Gobierno antes del 1º de octubre, tal como se lo exigían las disposiciones vigentes, modificó el porcentaje de subsidios con que venían beneficiándose las exportaciones.

Reducido el CAT, era indispensable adoptar medidas de carácter legal, como en efecto se expidie-

ron, que promovieran por medios distintos, las exportaciones. De manera que la expedición de medidas inaplazables y ordinarias del Gobierno, exigían igualmente la adopción de medidas extraordinarias por parte del mismo Gobierno, so pena de producir perturbaciones graves en el orden económico y social del país.

En mi discurso de posesión, el 7 de agosto, pronunciado ante el Congreso, manifesté que "procuraría apelar al artículo 122 y atacar la raíz del mal con la aplicación de medidas económicas de emergencia antes que recurrir al artículo 121 para sofocar la protesta". No desconocía yo entonces, aun cuando solo posteriormente pude verificar su gravedad, el fenómeno que se ha venido configurando en el país, con caracteres casi permanentes, como secuela inevitable del déficit fiscal. Unas veces por simple demora en el pago de los respectivos sueldos, otras por la imposibilidad de cubrirlos, otras por corresponder a gastos no previstos en el respectivo presupuesto, se ha ido institucionalizando en todo el territorio nacional la práctica de heterogéneos paros cívicos, de características frecuentemente violentas, en los que participan por igual maestros y estudiantes descontentos con el régimen o con el Gobierno por diversos motivos, usuarios campesinos, desempleados y aun personas sin oficio conocido, como existen en toda ciudad. El paro o movimiento de protesta tiene un origen legítimo. Es el atraso en los pagos de las partidas para el sostenimiento de la educación primaria, de una universidad o de un hospital. En algunos casos se trata de forzar la mano del Gobierno frente a un hecho creado, como es la fundación de facultades adicionales a universidades de provincia, sin planeación ni presupuesto previos. Unidos profesores y estudiantes en la reivindicación de lo que consideran un derecho, al cual el propio Gobierno quisiera atender, pero que no está en capacidad de hacerlo, por falta de recursos y porque el Gobierno no funciona a golpe de paros cívicos, se desata entonces la violencia contra la ciudadanía, los comerciantes y los industriales, ajenos en todo al motivo del descontento o a su remedio.

En el momento de asumir el Gobierno existían, en opinión de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, 16 focos de posible conflicto, semejantes al de Montería, que causó la pérdida de una preciosa vida, en la ciudad de Cereté.

El Gobierno Nacional, a través del Ministro de Defensa y de la Policía Nacional, ha procurado por todos los medios evitar el enfrentamiento entre los agentes del orden y los protagonistas de las ma-

nifestaciones de protesta a que me vengo refiriendo; pero, como tuve ocasión de decirlo una y otra vez, no se puede acallar la protesta motivada en la no cancelación de los emolumentos de los maestros, apelando a la fuerza pública. Es verdad que muchas de estas, de origen legítimo, pueden verse infiltradas por elementos extraños, interesados en perturbar el orden, pero básicamente, la solución para disipar este tipo de problemas no puede ser otra que la de atender con el pago en dinero las obligaciones ya vencidas de tiempo atrás. Con un déficit de la magnitud del que se señala más adelante, que en la sola educación pública es superior a los 950 millones de pesos, que, en gran parte debían provenir del empréstito que nunca se celebró, es evidente que, si no se quería llegar a la aplicación del artículo 121, era necesario primero pasar por el artículo 122, como lo hizo el Gobierno. ¿Cómo se conjuró el desorden, accesorio al paro de maestros, en Pasto? Girando las respectivas partidas. ¿Cómo se puede poner fin a las manifestaciones de protesta por la situación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja? Mediante el giro de los recursos económicos provenientes de los pagarés de emergencia emitidos en virtud de los Decretos 2144 y 2338 dictados en desarrollo de la emergencia. ¿Cuál fue el origen de los desórdenes provocados en el recinto del propio Concejo Distrital de Bogotá? Un problema fiscal de este tipo, como es el de las apropiaciones presupuestales necesarias para el sostenimiento de la Universidad Distrital. No entro a calificar uno a uno los distintos casos que se nos han venido presentando. En no todos asiste la razón a quienes promueven los mítines. Quiero limitarme a señalar el hecho de que en un gran número de ellos, me atrevería a pensar que en la mayoría, la perturbación económica, que presagia la conmoción interna, ha tenido su origen en la insolvencia del Gobierno o de uno de sus institutos descentralizados, como el IDEMA, para el cabal cumplimiento de sus compromisos. Ha sido el caso del Caquetá, para mayor abundancia en mi argumentación, donde se unieron los usuarios afiliados a la ANUC, a quienes el IDEMA adeudaba más de diez millones de pesos, con los maestros cuyos pagos tenían una mora mayor de tres meses.

Que esta situación no es emergencia o que el déficit fiscal ha sido crónico en Colombia argumentan quienes consideran inoportuna o inconducente la declaratoria hecha por el Gobierno. Yo quisiera, a mi turno, preguntarles: ¿De qué manera, distinta a agravar la situación con endeudamiento externo o con simple emisión primaria, se hubiera podido atender simultáneamente a tantos frentes que

amenazaban y amenazan la paz pública, sin apelar a medidas tan drásticas como la creación de tributos para recoger el déficit y la emisión de pagarés semestrales, respaldados en esos mismos tributos, para ir apagando incendios? Dudo fundadamente de que a través de una ley de facultades extraordinarias, en desarrollo del artículo 76, hubiéramos conseguido los recursos con que se ha atendido a esta situación, vecina de la conmoción interna del artículo 121. Si a lo anterior se agrega, como lo hizo el señor Ministro de Defensa, sin ningún ánimo polémico, sino con el objeto de ilustrar objetivamente a los señores Consejeros de Estado, la situación de atraso en el pago de ciertas prestaciones a soldados y agentes de policía, se pone todavía más de manifiesto el carácter de emergencia económica y social que revestía la situación planteada. Jamás hubiera podido vivir el país, como algo de común ocurrencia, que es lo que sostienen algunos, en este permanente estado de turbulencia por el problema del pago a maestros, usuarios y miembros de la fuerza pública, así se tratara de un mal crónico, propio de nuestra condición de país en proceso de desarrollo. El déficit presupuestal puede ser crónico y, sin duda, lo ha sido bajo diferentes gobiernos; pero la incapacidad del Estado, en un periodo de inflación como el actual, para pagar a sus servidores, es evidentemente, como lo comprueban los propios hechos, una situación de emergencia, que va desde Riohacha hasta Ipiales, incendiando gobernaciones y destruyendo autobuses de servicio público.

Si a lo anterior se agrega la fuga de artículos alimenticios hacia el Ecuador y Venezuela y la caída de precios como los del algodón, el ganado y los mariscos, entre nuestros artículos de exportación, mal pueden los señores miembros del Congreso objetar que el Gobierno haya procedido con mano firme, como se ha visto obligado a hacerlo, poniendo en práctica soluciones a corto, mediano y largo plazo, todas ellas destinadas a preservar nuestras instituciones democráticas, seriamente amenazadas por una inconformidad social de incalculables proporciones.

Tampoco fue ajena a nuestras consideraciones la circunstancia muy peculiar y propia de nuestro sistema institucional de que, a tiempo que las medidas que iban a afectar a las clases de más bajos ingresos podían dictarse por simples resoluciones o decretos ordinarios, aquellas que iban a afectar los estratos más altos de la población tomarían mucho más tiempo pues requerían de la correspondiente aprobación legislativa en las dos Cámaras, lo cual demandaría varios meses.

Hemos traído a cuento el ejemplo del subsidio al trigo. Otro tanto ocurre con el alza del transporte o el de la gasolina. Basta dejar libre un producto del sector privado o decretar un alza en un servicio público, o en el precio de un bien producido por una empresa del Estado, para afectar vastos sectores de la población. En cambio, tratándose de medidas tales como el impuesto a las ventas en los artículos suntuarios o el impuesto a las sucesiones o el de las ganancias ocasionales para inmuebles que solo afectan a un 15% o a un 20% de las gentes de mayores ingresos, son necesarios largos y engorrosos trámites, debates en donde tienen audiencia los interesados y juegan papel un sinnúmero de factores.

Si se considera, como se reconoce universalmente, que el más alto de los gravámenes es la inflación, que roba el poder de compra de los consumidores y hace ilusorios los aumentos de sueldos, a tiempo que reduce a ceniza las pensiones y jubilaciones, tampoco es difícil explicarse por qué el objetivo primordial del Gobierno es sanear la moneda, devolviéndole su poder de compra.

No se hizo mención, como una amenaza para el orden público-económico, de la situación *sui generis* por la que atravesaban las llamadas unidades de valor el poder adquisitivo constante, (UPAC). Este sistema de ahorro, acerca del cual se acompaña un estudio, elaborado por tres distinguidos profesionales, había llegado a acumular una suma cercana a los 9.000 millones de pesos, pero estaba sujeto a una espada de Damocles en razón de una serie de demandas presentadas ante el Consejo de Estado en contra de su constitucionalidad. Tan alta Corporación aún no ha fallado el respectivo pleito, ni el Gobierno tenía o tiene por qué presumir en qué sentido se iba o se va a pronunciar. Es un hecho, sin embargo, que los rumores, que circulaban periódicamente sobre la posibilidad de que la exención tributaria a la corrección monetaria, ordenada por decreto ejecutivo, no tuviera fundamento legal, producían movimientos de pánico entre los inversionistas que golpeaban a la puerta de las Corporaciones en demanda de sus dineros. Fue así como, cuando se declaró inconstitucional el decreto por medio del cual se creaban los Fondos Regionales de Capitalización Social, cobró fuerza la opinión de que la misma razón podía asistir al Consejo para declarar inconstitucionales las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. La cuestión central debatida podía resumirse preguntando si, en uso de las facultades ordinarias del artículo 120, ordinal 14, que se refiere al ahorro, puede derivarse para el Ejecutivo, sin el concurso del Congreso, la facultad de crear meca-

nismos que produzcan exenciones tributarias. Como quiera que no le corresponde al Gobierno avanzar una opinión al respecto, este se abstuvo de mencionar entre los considerandos del Decreto 1970 de 1974, lo que era apenas una amenaza, hoy disipada por los decretos de emergencia, declarados exequibles por la Corte Suprema de Justicia, que le dan un fundamento legal invulnerable a las exenciones y ventajas a las unidades de valor constante. ¿Pero qué hubiera sucedido ante una sentencia del Consejo de Estado desconociendo la exención y gravando como renta ordinaria la corrección monetaria? ¿No se hubiera producido acaso un pánico financiero de incalculables proporciones en que el Banco de la República se hubiera visto obligado a emitir 5, 6, 7 y 8 mil millones de pesos para respaldar las Corporaciones? Difícil es apreciar los sucesos que no ocurren, colocándolos frente a aquellos que se presentan. El no haber tenido que afrontar una tormenta financiera de tanta magnitud no nos permitirá jamás saber con exactitud cuál hubiera sido la suerte de constructores e inversionistas en una coyuntura semejante. Lo cierto es que no ocurrió y que no ocurrirá.

La no explotación de los recursos naturales y el no empleo de los humanos crearon en la Guajira, cuya población, aumentada últimamente por los compatriotas que regresan de Venezuela, arroja un alto índice de desempleo, una situación social que hace pocos días dio origen a serios desórdenes. En este caso la aplicación del artículo 121 sobre legalidad marcial también parecía inminente, a menos que se dictaran, como en efecto se expidieron, medidas que atacaron las causas económicas y sociales fuente de la perturbación.

El crecimiento demográfico, sumado a otros factores que en otro aparte de este Informe se analizan, había creado una situación de desempleo que en el orden social, tal como antes se anotó, servían también para incrementar disturbios originados en causas distintas y amenazaba seriamente con continuar trastornando en forma grave la paz pública. El Decreto 2375 de 1974, que provee a la preparación o calificación de mano de obra para la industria de la construcción y financió programas y campañas del Servicio Nacional de Empleo, es un instrumento más, de eficacia cierta, dentro de la política del Gobierno, para la solución a fondo del problema planteado.

La calamidad originada en el derrumbe de Quebradablanca, como se dice en el Decreto 1970, aisló gran parte de los territorios situados al Este de su cordillera oriental, privó al Distrito Especial de su principal fuente de abastecimiento y a los Llanos

de elementos esenciales para el normal desarrollo de su actividad agrícola y pecuaria. Todo ello se reflejó obviamente en una alteración grave del orden económico y social, no solo de la región directamente afectada sino de otras partes del país, y, como los señores Congresistas lo recuerdan, produjo también en razón de los fenómenos de acaparamiento y especulación que aparecieron, serios desórdenes materiales y malestar público en la ciudad de Villavicencio. El hecho de haber dado al servicio no solo la antigua vía de comunicación sino una nueva; las compras de cosechas por parte del IDEMA; y la expedición del decreto sobre moratoria de los créditos concedidos para el Departamento del Meta, las Intendencias de Casanare y Arauca y la Comisaría del Vichada, han permitido, sin traumatismo mayor, el regreso a la normalidad y la recuperación de los perjuicios sufridos.

Situación internacional y coyuntura interna

A medida que Colombia se industrializa, su economía se integra cada vez más estrechamente con la economía mundial. Hoy en día ya no sería solamente la región cafetera la afectada por una crisis en el comercio internacional; también se verían afectados por ellas los algodoneros del Cesar, los floricultores de la Sabana, los productores de textiles y confecciones de Medellín, Pereira y Barranquilla. Por esa razón la situación económica internacional tiene que ser motivo de inquietud para el Gobierno.

En discurso ante las Naciones Unidas, el 23 de septiembre, el Secretario de Estado norteamericano, Kissinger, declaró que "las tensiones existentes en las instituciones y la misma estructura de la economía mundial amenazan con llevarnos a todos a una depresión económica general". También a finales de septiembre se conoció el informe anual del Fondo Monetario Internacional a la Asamblea de Gobernadores, en el cual se describe un mundo terriblemente afligido por la inflación, amenazado por la recesión y luchando contra el debilitamiento que se ha venido presentando en el sistema financiero. El informe, con gran cautela, sugiere que la posibilidad de una recesión económica mundial no puede desecharse.

Estos pronósticos sobre la economía mundial los tiene que tener en cuenta el Gobierno al elaborar su política económica, pues el pleno empleo en el país se logra solo si se pueden importar suficientes materias primas, bienes intermedios y bienes de capital para mantener la industria trabajando a plena capacidad y para poder aumentar la productividad de nuestra agricultura. Por otra parte, las in-

dustrias exportadoras se han vuelto una de las fuentes más dinámicas de empleo en el país.

Pero el Fondo Monetario Internacional no solo ve con temor la situación de la economía mundial, sino que en un estudio elaborado a principios de este año expresó serios temores sobre el desarrollo futuro de nuestra economía. En el informe sobre Colombia, de mayo 8, presentado al Director del Fondo, se dice que en 1973 y en el primer trimestre de 1974 existían graves presiones inflacionarias y que la tasa de inflación del primer trimestre se había acelerado hasta llegar a un 40% en términos anuales. El informe expresa que las autoridades colombianas aceptan que el sistema por medio del cual se financió el déficit de 1973, fue un factor importante en la generación de los problemas de manejo monetario y de la demanda agregada, y establece que la principal causa del déficit fue el debilitamiento de los ingresos tributarios. Finalmente, el Fondo menciona que debido a la utilización de los préstamos en euros dólares, se deterioraron significativamente los términos de la deuda externa contratada en 1973 (1).

En resumen, es claro que la situación económica del país no era la adecuada para enfrentar una situación internacional difícil en la cual los países industrializados tienden a disminuir las importaciones. En esas circunstancias, no era aconsejable mantener una alta tasa de inflación doméstica que aumentaba los precios de nuestras exportaciones no tradicionales, ni un endeudamiento creciente de corto plazo y costoso que sería difícil repagar en una coyuntura de restricción al comercio mundial.

Si a esto se agrega el problema cafetero que había surgido en las últimas semanas, o sea la disminución en el precio efectivo del grano, superior al 16%, con relación a las cotizaciones de junio, es claro que el país tenía que adoptar una política de estabilidad de precios internos y de disminución de la demanda por importaciones, si no deseaba sufrir los efectos de una crisis cambiaria. El problema cafetero no debe subestimarse. A principios de 1974 las autoridades monetarias tenían una proyección de ingresos por exportación de café de US\$ 735 millones y ahora la proyección para el mismo año es de US\$ 511 millones, o sea el 70% de lo originalmente proyectado.

Por razones externas al país, se ha vuelto entonces de primera prioridad disminuir la inflación interna aun más rápido de lo que se había previsto,

(1) Como los préstamos en euros dólares se contratan a una tasa de interés variable superior al London Interbank Rate, dicho interés pasó de 8% en 1973 a 11% en 1974.

si se desea mantener la competitividad de nuestras exportaciones.

Plan de estabilización

De otra parte, la justificación para tomar medidas radicales que disminuyan la inflación es aun más fuerte si se toma en cuenta el efecto que esta ha tenido sobre el poder de compra de la mayoría de las familias colombianas.

Como se analiza a fondo un poco más adelante es evidente que los ingresos reales de la mayoría de los asalariados han disminuído durante el proceso inflacionario de los últimos dos o tres años. Aunque esta pérdida en bienestar se ha compensado en parte con los aumentos en el empleo, el Gobierno no acepta la hipótesis de que solo se puede crear empleo a través de un proceso inflacionario. Por esa razón se ha ideado un plan de estabilización que tiende a disminuir el proceso inflacionario, sin disminuir el ritmo de creación de empleo.

Propósito principal del plan de estabilización es el de restituir el poder de compra a la gran masa de la población, a través de aumentos en el salario mínimo y disminución en sus impuestos, y restringir al mismo tiempo el consumo de bienes nacionales e importados por las familias de mayores ingresos.

Esta política debe fomentar la producción de bienes de consumo popular y evitar el desplazamiento de la producción y el capital hacia bienes menos necesarios. También contempla la continuación de los estímulos a las exportaciones, y en particular a la exportación de artículos que requieren mucha mano de obra para su elaboración.

La política de fomentar la producción, implica el establecimiento de precios reales para los productores. Los precios políticos desestimulan precisamente la producción de los bienes de primera necesidad, y llevan con el tiempo a mayores alzas en sus precios. El gasto público, a través de programas masivos de nutrición, debe atacar la desnutrición directamente en las capas sociales de bajos ingresos, y así reemplazar un esquema de subsidios y precios irreales del cual no se benefician quienes realmente necesitan del apoyo nutricional.

Finalmente, el propósito de solucionar el problema financiero de la Nación va a tener un impacto claro sobre el empleo en los sectores de obras públicas y de servicios sociales como la educación, la salud y la construcción de vivienda popular.

Déficit financiero

La única manera de evitar que la inflación continúe y se acelere es solucionando el problema del déficit financiero del Estado*.

Todos los observadores admiten que en Colombia, como en cualquier otro país, no puede haber estabilidad de precios si subsiste un déficit presupuestal grande que se tiene que solucionar con emisión monetaria o con desviación de recursos reales del sector privado al público, a través del proceso inflacionario.

Hay que aclarar que la inflación es un impuesto que tiene la característica de ser fácilmente recaudado por el Estado a través de la emisión monetaria, pero que tiende a ser regresivo por recaer sobre los grupos más desprotegidos de la sociedad. En países como Colombia, con una situación de balanza de pagos siempre vulnerable, la inflación también tiende a desembocar en crisis cambiaria y desempleo masivo. Por eso dicho impuesto no puede considerarse como una alternativa viable. En un país con una situación de balanza de pagos débil, la inflación puede generar una bonanza transitoria, pero a mediano plazo lleva al desempleo y a la subutilización del capital instalado por falta de materias primas y bienes intermedios importados.

Una vez iniciado el proceso inflacionario, se van acumulando los problemas. La inflación causada por el déficit fiscal empeora la distribución de ingresos. Al tratar de reversar este proceso a través de una disminución en los gastos, se paran programas sociales y se deja de pagar a los servidores del Estado. Cuando se decretó la emergencia había en el país, como ya se mencionó, 16 focos de desorden, originados en el no pago de maestros y otros empleados del Estado.

No puede ser bueno ni para el país ni para la economía que el Estado entre en quiebra, y que todos los días el Gobierno dé una cifra diferente del déficit como en cualquier empresa en bancarrota en la cual aparecen diariamente pasivos nuevos.

A continuación se resume la situación financiera de la Nación tal como se analizó en los días anteriores a la emergencia.

En el cuadro N° 1 no se detallan pasivos que han aparecido desde esa fecha, tales como las deudas a 90 y 180 días del IDEMA por más de US\$ 100 millones*, los faltantes del sector eléctrico que han puesto en peligro las obras de Chivor, Guatapé y las de la CVC, el déficit de los departamentos y el de

* El déficit financiero se define en este informe como la diferencia entre apropiaciones presupuestales y reservas menos ingresos de tesorería.

* Vale la pena anotar que este pasivo es equivalente a más de la quinta parte de las reservas netas del país y que el contra-argumento, según el cual deberían tenerse en cuenta los activos de la institución, como serían sus existencias, aun en el caso de que fueran comprobables como activos, nada tienen que ver con la magnitud del pasivo en dólares que aquí se anota, en cuanto este afecta nuestras reservas.

institutos como el ICA. El cuadro es suficientemente sombrío. En el mismo cuadro se ve cuál habría sido la situación financiera del Gobierno si no se hubieran modificado los presupuestos de 1974 y 1975 y si no se hubieran hecho cambios en los impuestos que generarán mayores recaudos. Se observa cómo el monto de giros no pagados por gastos ya efectuados o comprometidos habría llegado a final de año a casi 4.000 millones, si se incluyen los pagos por sueldos y obras ya efectuadas, que no estaban en el presupuesto.

En 1975, con el presupuesto presentado antes del 7 de agosto, y sin presupuestos adicionales, la proyección del monto de giros que no se hubieran podido pagar habría llegado a más de \$ 7 mil millones. El problema financiero en 1974 y 1975 es cuantitativa y cualitativamente diferente al de años anteriores.

CUADRO N° 1
Giros no pagados al final del año
(Millones de pesos)

Año	Columna 1	Columna 2 Después de las reformas hechas por emergencia
1965.....	784	
1966.....	436	
1967.....	97	
1968.....	304	
1969.....	1.072	
1970.....	1.137	
1971.....	2.266	
1972.....	1.039	
1973.....	2.526	
1974.....	3.984*	2.434*
1975.....	7.158*	1.198*

* Columna 1: 1974 incluye presupuestos adicionales de \$ 2.000 millones para cubrir pagos comprometidos pero no presupuestados; 1975 se estima con base en el proyecto presentado antes del 7 de agosto.

Columna 2: Incluye ingresos adicionales por \$ 1.500 millones de los pagarés de emergencia, recortes al presupuesto de 1974 por \$ 1.520 millones y al de 1975 por \$ 2.516 millones, y mayores ingresos por los cambios en los impuestos por \$ 1.000 millones. También se incluyó un ahorro por la disminución del CAT de \$ 900 millones.

Con las reformas decretadas a los impuestos y subsidios desde que se declaró la emergencia, la situación fiscal no se ha solucionado, pero se ha vuelto manejable. Como se detalla en la columna 2 del cuadro N° 1, estas medidas han llevado el problema fiscal a un nivel de déficit similar al de los años anteriores. Aunque no será fácil manejar un déficit de tal tamaño, este es compatible no solamente con el orden público propiamente dicho sino con el orden económico y social del país. Vale la pena aclarar que no se prevé ningún presupuesto adicional para 1975. El presupuesto reformado para 1975 queda entonces

casi igual al presupuesto final de 1974, lo cual implica una rebaja del gasto público en términos reales para 1975, aunque se recauden mayores impuestos, gracias a los cambios recientes en algunos gravámenes.

Inflación y redistribución de ingresos

Las presiones inflacionarias en la economía se hacen patentes si tomamos en cuenta que entre diciembre de 1973 y agosto de 1974 el índice de precios al por mayor aumentó 23%, y había aumentado 35% en los últimos doce meses. Estos aumentos se tenían que reflejar en una aceleración de los precios al consumidor en los meses siguientes, lo cual inevitablemente golpearía a las clases trabajadoras. En efecto, el crecimiento en el costo de la vida, que en 1973 superó la tasa del 20%, registrando un nivel de 25% para obreros, y que en los nueve primeros meses del año en curso llega al 17.8% para obreros y 17.1% para empleados, ha tenido efectos nocivos sobre el nivel de salarios reales de los trabajadores, acentuando la inequitativa distribución del ingreso.

Para ilustrar el primer fenómeno, se utilizan algunos indicadores del nivel de salarios de los trabajadores del sector privado y del sector oficial. Con relación al sector privado, se emplean especialmente los datos de la industria manufacturera, sector para el cual se dispone de indicadores parciales adecuados. Además, este sector presenta las características de disponer de los niveles salariales más altos de la economía, a la vez que cuenta con mecanismos de ajuste periódico más ágiles.

El cuadro N° 2 presenta los salarios promedios mensuales del personal ocupado por los 142 establecimientos más importantes de la Muestra Mensual de Industria del DANE. Dicha muestra genera aproximadamente una cuarta parte del empleo sectorial. No obstante que el salario nominal promedio pasó de \$ 2.299 a \$ 3.682 —aumento de 60%— entre enero de 1971 y junio de 1974, el Índice de Precios al Consumidor obrero creció, en el mismo período, en un 86.0%, lo cual dio como resultado que el salario real promedio fuera, en el último mes de la serie, un 13.9% menor al existente tres años y medio antes. Es decir, los altos aumentos nominativos en los salarios no le incrementaron el poder de compra a la clase obrera. Por esta razón la lucha contra la inflación parece ser una estrategia más productiva para los obreros que la lucha por alzas nominales en los salarios. Sin embargo, es de aclarar que el "salario básico" de los 142 establecimientos industriales no incluye las prestaciones sociales

Industria — Salario promedio real anual

Años	Salario promedio nominal (\$)	Indice de precios 1970 = 100 (1)	Salario promedio real	Indice 1970 = 100
1967.....	18.524	81.5	22.729	86.4
1968.....	19.985	87.6	22.814	86.7
1969.....	21.961	93.7	23.438	89.1
1970.....	26.309	100.0	26.309	100.0
1971.....	30.404	111.8	27.195	103.4
1972.....	33.252	127.3	26.121	99.3
1973.....	(...)	155.3	(...)	(...)

Fuente: DANE, Encuestas Anuales: 1969, 1970, datos definitivos, 1971-1972 avances provisionales.
(1) Consumidor obrero.

Lo que importa destacar de todo lo anterior es que si existe una tendencia al deterioro de los salarios reales en estos establecimientos industriales que supuestamente son los de mayor productividad y, por consiguiente, los que pagan los mayores niveles de salarios, es de esperar que en el resto del sector se presente una tendencia similar o posiblemente una de más acentuada disminución.

Para el sub-sector de construcción de vivienda se tiene un indicador del salario real a nivel de las principales ciudades que también muestra un deterioro. (Ver cuadro N° 4).

CUADRO N° 4

Salario real en la construcción

Años	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga
1971.....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1972.....	96.3	95.8	87.2	88.8	97.9
1973.....	90.9	88.0	84.4	71.9	86.7

Fuente: Índice de costos de materiales y de mano de obra en la construcción. DANE.

Para los sectores de Comercio y Servicios, aunque no existe información completa, según datos de los afiliados al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, se puede afirmar que el deterioro real de los salarios para el período 1971-73 fue de 4.5% y 4.4%, respectivamente. Es decir, muy superior al del sector manufacturero.

Si bien es cierto que los datos para sectores diferentes a manufactura y construcción no tienen una cobertura tan amplia como la de estos, sin embargo, son representativos de la población ocupada con una mayor organización y niveles más altos de salarios. En consecuencia, es válido afirmar que, para el resto de los ocupados, la tendencia al deterioro del salario real puede ser aun mayor o en el mejor de los casos similar a la observada en los otros sectores.

legales y extralegales y este rubro tiende a ser un componente cada vez más importante dentro del total de la remuneración del trabajo. Pasa de 23.0% en 1965 a 30.7% en 1972.

CUADRO N° 2

Industria — Salarios promedios reales en 142 establecimientos

Período	Salario básico promedio (1) real (pesos)	Indice (Feb. 1971 = 100)
1971—Enero	2.299	97.5
Febrero	2.358	100.0
Marzo	2.395	101.6
Abril	2.408	101.9
Mayo	2.439	103.4
Junio	2.460	104.3
Julio	2.448	103.8
Agosto	2.450	103.9
Septiembre	2.424	102.8
Octubre	2.438	103.4
Noviembre	2.415	102.4
Diciembre	2.415	102.4
1972—Enero	2.341	99.2
Febrero	2.351	99.7
Marzo	2.321	98.4
Abril	2.331	98.9
Mayo	2.235	94.8
Junio	2.203	93.4
Julio	2.199	93.2
Agosto	2.207	93.6
Septiembre	2.220	94.2
Octubre	2.217	94.0
Noviembre	2.219	94.1
Diciembre	2.205	93.5
1973—Enero	2.194	93.0
Febrero	2.178	92.4
Marzo	2.141	90.8
Abril	2.088	88.5
Mayo	2.057	87.2
Junio	2.005	85.0
Julio	2.010	85.2
Agosto	1.989	84.4
Septiembre	2.032	86.4
Octubre	2.031	86.1
Noviembre	2.068	87.7
Diciembre	2.140	90.6
1974—Enero	2.056	87.2
Febrero	2.028	86.0
Marzo	2.005	85.0
Abril	1.975	83.8
Mayo	1.955	82.9
Junio	1.995	84.6

(1) No incluye prestaciones sociales. Con la excepción de enero de 1971 y junio de 1974, los datos son promedios móviles trimestrales. El salario nominal está deflactado por el índice de precios del consumidor obrero, DANE (enero 1971 = 100).

Aun tomando en cuenta el mayor ritmo de crecimiento de las prestaciones sociales con respecto al salario básico, el salario integral del trabajador no ha aumentado más que el incremento de los precios.

Por lo tanto, el salario real per cápita disminuyó en 1972 en 0.7% con respecto a 1970 y en 4.0% con respecto a 1971, como puede verse en el cuadro N° 3. O sea que la información global del sector tiende a confirmar las tendencias mostradas por el salario de los 142 establecimientos con mayor valor agregado.

La descripción anterior sobre la pérdida del poder adquisitivo de los salarios por actividades económicas se comprueba a nivel de toda la economía si se observa cómo ha disminuido la participación de la remuneración de los salarios en el producto interno bruto y el ingreso nacional.

Años	Remuneración de los asalariados PIB (1) %	Remuneración de los asalariados. Ingreso nacional %
1969.....	41.1	46.5
1970.....	40.6	45.9
1971.....	40.7	45.8
1972.....	39.7	44.4

(1) Producto interno bruto al costo corriente de factores.
Fuente: Cuentas Nacionales de Colombia, 1968-1972.

Para 1973 la tendencia a la baja de este indicador es posible que haya continuado ya que por lo menos en el sector industrial, en la muestra de los 142 establecimientos, la relación entre la remuneración de los asalariados y la producción bruta pasó de 9.4% en 1972, a 8.8% en 1973 y a 7.7% en el primer semestre de 1974.

Si a la disminución de la participación salarial en el producto interno se agrega el hecho de las altas tasas de crecimiento de este último, puede concluirse que los resultados del mayor dinamismo en la economía en los años recientes beneficiaron proporcionalmente más al factor capital, provocando así una mayor concentración del ingreso y de la riqueza.

Vale la pena anotar aquí que aun con el deterioro en la distribución del ingreso, por la alta tasa de crecimiento de la economía colombiana, ocurrida desde 1970, ha habido una mejora en el ingreso per cápita de los colombianos. Se han beneficiado los desempleados que encontraron empleo y los migrantes que pasaron del sub-empleo rural a trabajos mejor remunerados en la ciudad. Pero aun así, es claro que los trabajadores en conjunto aumentaron sus ingresos menos rápido que los dueños de capital, situación que a juicio del Gobierno, solo se corregirá con una política de desarrollo no inflacionaria.

Además, debe anotarse que aun teniendo en cuenta el posible aumento en el empleo, la disminución en el salario real de una parte importante de la fuerza de trabajo ha probado un deterioro en la composición del consumo de los asalariados. Así, por ejemplo, algunos estudios demuestran que la demanda de productos lácteos por parte de los obreros ha mostrado disminuciones significativas. Entre abril de 1973 y abril de 1974, el porcentaje de familias obreras que consumían leche en polvo bajó de 35%

a 23%. Parece también haber cierto estancamiento en la venta de confecciones y otros productos de consumo popular.

A diferencia de lo anterior, el consumo de tipo suntuario ha tenido incrementos sustanciales. La venta de automóviles ensamblados en Colombia aumentó en 1973 en un 21% y se estima que para 1974 dicho incremento sea superior al 20%. Las importaciones de automóviles para uso privado que en 1972 alcanzaron la suma de US\$ 19.1 millones, en 1973 fueron superiores a US\$ 30.0 millones y en el primer semestre de 1974 pasaron ya de US\$ 17.0. El monto de dólares aprobados para viajeros al exterior aumentó en 67% en 1973 y se estima un incremento del orden del 122% para 1974.

El incremento del consumo suntuario está mostrando que existen algunos sectores de la población que se han beneficiado del rápido incremento del costo de vida: los grupos de altos ingresos.

La inflación es pues un fenómeno que afecta de manera diferente los distintos grupos sociales, ya que si todos los precios y salarios crecieran en forma similar, no existiría ninguna incidencia sobre la distribución del ingreso. En efecto, mientras los salarios reales mostraron una tendencia decreciente, las utilidades de muchas empresas crecieron lo suficiente para mantener o aumentar su rentabilidad en términos reales.

Igualmente, la dispersión existente en las tasas de interés que incide de manera muy desigual en los diferentes grupos de ahorradores e inversionistas afecta la distribución del ingreso. Es el caso de los pequeños ahorradores que tienen una tasa de interés real negativa a pesar de las últimas medidas, en tanto que los inversionistas más sofisticados se benefician con tasas de interés atractivas como las de las UPAC o el mercado extrabancario.

El sistema de crédito para vivienda en UPAC ha sido otro mecanismo que no favorece de manera proporcional los diferentes grupos sociales, aparte de que estuvo principalmente dirigido a financiar vivienda para la clase media y media alta.

En 1974 existían, además, una serie de subsidios fiscales que posiblemente beneficiaban más que proporcionalmente a los dueños de capital. Este era el caso del CAT indiscriminado, que beneficiaba a los exportadores y terratenientes más que a los trabajadores, pero que se pagaba con recursos tributarios que bien se hubieran podido dedicar a inversiones sociales.

Por otra parte, los cambios que se le habían introducido a la legislación tributaria en los últimos años le habían quitado elasticidad a los ingresos tributarios, haciendo inevitable un déficit financiero

creciente que no permitía financiar programas sociales como los de educación, salud, nutrición y vivienda popular. Reformas como las de la Ley 6ª de 1973 y la introducción de exenciones adicionales a los ingresos de capital (como las exenciones de las UPAC), también contribuyeron a crear un régimen fiscal de privilegio para las rentas de capital. Igualmente, en años recientes, con el fin de arbitrar recursos, se habían aumentado impuestos indirectos tan regresivos como el de timbre. Lo anterior le había restado progresividad y equidad al sistema fiscal colombiano, lo que sumado a la distorsión en el reparto del ingreso causado por la inflación, había empeorado notoriamente la distribución de ingresos en el país.

Ofensiva social

El área social, como lo ha expresado en repetidas ocasiones la señora Ministra de Trabajo, constituyó en todo el curso de la emergencia económica una de las mayores preocupaciones del Gobierno.

El programa de favorecer el 50% de la población desprotegida está necesariamente vinculado a todos los desarrollos del Decreto 1970 de 1974.

Los recursos, relativamente modestos que generará la reforma tributaria y el gravamen a las ventas, están destinados, a través de la inversión pública, a mejorar la condición social de las clases marginadas. Se procurará duplicar, aprovechándolas en la noche, las aulas de enseñanza desde la escuela hasta la universidad. Se atenderá al pago del funcionamiento de los hospitales con el impuesto sobre las ventas a los licores departamentales. Se creará una fuente adicional de ingresos para el pago de maestros con el impuesto a los organismos descentralizados.

El propósito del Gobierno es el de inundar de beneficios sociales a quienes, por lo limitado de sus ingresos, no tienen acceso a los beneficios de la civilización moderna. Con este criterio no vaciló el Gobierno en congelar las tarifas del transporte urbano, aun a costa de aumentar el subsidio, habida consideración de que es este un renglón que incide sobre toda la sociedad y llega en muchos casos a devorar hasta la cuarta o quinta parte del presupuesto familiar. El sacrificio fiscal que implica para el Gobierno dejar de aumentar el precio de la gasolina en la actual coyuntura económica, se justifica ampliamente con el sentido de protección que entraña la congelación de las tarifas del transporte urbano.

Por otra parte se han expedido medidas destinadas a vigilar el cumplimiento del salario mínimo, para que se pague en forma efectiva no solamente

en el campo sino en todas las ciudades del país. El valor del subsidio familiar y el del suministro de ropa y calzado, a que obliga el Código Sustantivo del Trabajo, recaudados por la Caja Agraria, entidad que expedirá los respectivos certificados, será requerimiento indispensable para poder presentar la declaración de renta.

La experiencia, en el caso de la carne y el arroz, cuando ha bajado el ganado en pie más de \$ 1.000.00 por cabeza y el arroz registra la más alta cosecha de la historia, sin que tales bajas se reflejen en los precios al consumidor, nos obliga a robustecer las cooperativas y cajas de compensación, con el objeto de eliminar la intermediación.

Tratándose del subsidio familiar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, se ha dispuesto que se pague, a partir de la fecha que señale el Gobierno Nacional, por medio de las cooperativas fundadas o por fundar que contribuyan a aliviar la carga de la vida cara para tales servidores. Las posibilidades de redescuento bancario, que ordena la Ley, serán igualmente empleadas con provecho para contribuir al auge del sistema cooperativo.

Se ha reajustado simultáneamente el salario mínimo, señalando tres diferentes escalas, por debajo de las cuales, dentro de su respectiva órbita, se supone que no debe existir ningún salario.

El Decreto 2375 de 1974 fortalece al SENA y financia el Servicio Nacional de Empleo. Es esta una medida importante porque, en este momento, el Servicio Nacional de Empleo solo funciona como una pequeña bolsa de trabajo en Bogotá, aunque sin el vigor presupuestal necesario para acometer un trabajo de esta naturaleza. El Servicio va entonces a asumir, en la práctica, el papel que en este momento tienen las agencias particulares de empleo que, en muchos casos, no pasan de ser buenos negocios. Además, va a servir de indicador acerca de las tendencias del mercado de trabajo para lo relacionado con la capacitación y el empleo, porque el problema básico del desempleo es la existencia de una mano de obra no calificada.

De otra parte, el Gobierno estudia con las Naciones Unidas un proyecto de asistencia técnica para formular un plan que genere alta utilización de mano de obra. En este, como en tantos otros campos, el Gobierno Nacional se propone hacer efectivas disposiciones vigentes desde hace muchos años, para que se diga, con justicia, que no innovó tanto en la letra de las disposiciones como en su cumplimiento. Humildemente confesamos que no somos conquistadores de nuevos continentes sino que aspiramos a poblar y a colonizar los que apenas se conocían por los mapas.

Protección de los ingresos y salarios

Como se desprende de las páginas anteriores, la inflación es causa de la menor participación de los estratos más pobres de la sociedad en el volumen de ingresos generados por la actividad económica. El poder de compra de los trabajadores se ve disminuído al incrementarse el salario en menor proporción que los precios.

La inflación y la expansión del comercio internacional han beneficiado en mayor proporción a determinados grupos de la sociedad, lo cual ha contribuído a empeorar una distribución del ingreso tradicionalmente inequitativa.

No se puede negar que ha habido un rápido crecimiento de la economía en los últimos años. Sin embargo, los beneficios de ese crecimiento no parecen haberse traducido en mejoras similares para los diferentes grupos que contribuyen a generarlo.

Esto es particularmente cierto para todas aquellas personas que derivan su sustento de rentas de trabajo y, en especial, para aquellos que se encuentran en los tramos inferiores del ingreso.

La urgencia de encontrar una solución a este proceso inflacionario, y de detener las secuelas nocivas que de él se derivan, se hizo clara en agosto al analizar las proyecciones del déficit financiero del Gobierno para 1975, cuya magnitud indicaba la existencia de una gran presión inflacionaria, pues aún después de programar recortes espectaculares en el gasto público continuaba siendo necesaria la emisión monetaria para pagar sueldos de maestros, de las fuerzas armadas y para cubrir gastos por obras ejecutadas.

Las situaciones anteriores impulsaron al Gobierno a tomar dos tipos de medidas. Por una parte, la acción gubernamental se ha encaminado a restituir el poder de compra de los grupos menos favorecidos de la sociedad. Por la otra, se han adoptado fórmulas que frenan el proceso inflacionario con el objeto de eliminar la causa más importante del deterioro progresivo en los ingresos reales de esos grupos.

Dentro del primer grupo de medidas cabe destacar los cambios al impuesto sobre la renta que favorecen a la gran masa de los contribuyentes que se encuentran en las más bajas escalas de ingresos. La filosofía de las reformas introducidas al sistema consiste en aliviar las cargas de los contribuyentes más pobres, garantizando un nivel adecuado de gasto público, con una rígida austeridad y con cargas impositivas mayores sobre los grupos más prósperos de la economía.

Vale la pena anotar que a través de la disminución de la retención en la fuente de los contribuyen-

tes de menores ingresos se espera mejorar, de manera inmediata, los ingresos reales de estos consumidores.

Otra de las medidas que contribuye a la restauración del poder de compra es el alza en el salario mínimo que el Gobierno le propuso a los distintos sectores que participan en la actividad económica, y que fue aprobada por el Consejo Nacional de Salarios recientemente. También se pueden incluir en este grupo algunas rebajas al impuesto sobre las ventas y las medidas sobre pago del subsidio familiar a los servidores públicos y a los trabajadores del campo y el fomento del sistema cooperativo.

El segundo tipo de medidas tiene como objetivo fundamental el control en el crecimiento de los precios. En este sentido, la relación clara que existe entre el déficit gubernamental y la inflación exige resolver aquel para que no se acelere esta. Además, el Gobierno ha querido que la absorción del déficit no se haga a costa de las clases menos favorecidas. Por ello, y teniendo en cuenta el objetivo de redistribuir más equitativamente el ingreso nacional, se ha buscado eliminar el déficit con la disminución del CAT, el impuesto a las ventas para artículos que no pesan en la canasta familiar popular y el establecimiento de la renta presuntiva para aquellos grupos que, siendo de ingresos relativamente altos, han evadido tradicionalmente sus compromisos fiscales.

Certificados de Abono Tributario

El CAT ha sido un instrumento valioso para impulsar las exportaciones de muchos productos nuevos, y, de esta manera, ha contribuído a equilibrar la balanza de pagos, a estimular la inversión en industrias de exportación y a generar empleo. Sin embargo, se ha vuelto, por muchas razones, un instrumento inadecuado de estímulo a las exportaciones.

Además, el establecimiento de impuestos compensatorios por los Estados Unidos para neutralizar el CAT colombiano demostró que habrá que buscar mecanismos más ágiles de estímulo a nuestras exportaciones.

No quiero decir, en ningún momento, que se renuncie a exportar pues el Gobierno sigue considerando a este sector como el polo dinámico de la economía, sino que se le ha quitado énfasis a un sistema de estímulo que no tiene suficiente flexibilidad cuando los precios internacionales varían hasta en trescientos por ciento al año. El CAT, por ejemplo, no se justificaba para las exportaciones de azúcar cuando el precio externo es 300% superior al interno, y al contrario, no era estímulo suficiente para exportar carne a Europa.

El Gobierno ha decidido entonces utilizar más intensamente otro tipo de subsidio a la exportación. Espera poder utilizar el crédito y confía en que el control de la inflación interna se vuelva el principal estímulo a la exportación. También hará inversiones en infraestructura y servicios que faciliten la exportación y le dará a la mano de obra de empresas exportadoras nuevos subsidios especiales.

Alcance de las medidas tributarias

Volviendo a las medidas dictadas para eliminar el déficit financiero del Estado, es útil anotar que, contrariamente a lo que se cree, el impuesto a las ventas ha probado ser en Colombia un instrumento de tributación progresiva debido a la dificultad para evadirlo, y, especialmente, porque se puede discriminar entre bienes suntuarios y bienes de consumo popular. A los primeros se les grava fuertemente, y a medida que los bienes se consideran más necesarios se va disminuyendo la tarifa hasta llegar a los de consumo masivo que están exentos del impuesto. O sea que un uso racional del gravamen a las ventas puede contribuir a restaurar la progresividad de los impuestos, casi siempre quebrantada por todo tipo de evasiones y fraudes en los tributos directos. Este ha sido el propósito del Gobierno al utilizar la modificación en el impuesto a las ventas como herramienta importante en la política de redistribución. Además, las fórmulas escogidas sirven para allegar recursos que ayuden a subsanar los déficit prospectados. En vez de limitarse a aumentar el impuesto con miras a saldar el déficit financiero, el Gobierno, cambió la estructura de las tasas para que dicho aumento no incidiera sobre el consumo de la mayoría de las familias en el país. Un aumento general del impuesto hubiera producido mayores ingresos, pero también hubiera sido más inflacionario y menos equitativo.

Finalmente, los impuestos sobre rentas presuntivas para sectores distintos de los asalariados han sido considerados como la única forma de disminuir la evasión. Es natural que este tipo de impuestos genere inconformidad en los grupos afectados por la medida, y habrá inclusive objeciones que harán referencia a la equidad, ya que la presunción puede ser inconveniente en los negocios de más baja rentabilidad. Pero los costos que se causen a unos pocos quedan compensados con la justicia que se hace a la inmensa mayoría de la sociedad y con el aumento en la productividad que se genera al gravar actividades poco rentables y especulativas, tierras agrícolas subutilizadas y lotes de "engorde".

Entre los múltiples beneficios sociales que se pueden esperar del gravamen a las rentas presuntivas,

cabe destacar el incentivo para reorientar recursos hacia actividades más productivas; la disminución del déficit que se hace sin sobrecargar los estratos inferiores de ingreso; y su contribución para estructurar un sistema impositivo más equitativo.

Los impuestos a las ganancias ocasionales también mejoran la distribución del ingreso al gravar a quienes más se beneficiarán en el futuro de la inflación, o sea a los dueños de activos que mejoran su valor, y a quienes se enriquecen gracias a la valorización causada por el desarrollo general del país y no por esfuerzo propio.

Finalmente, medida de gran alcance es el decreto que facilita la explotación de gas en la Guajira. Sin ella era imposible comenzar a negociar en firme la explotación de un recurso natural que, con la explotación de carbón y sal, hace posible crear en la Guajira un vasto complejo petroquímico que será la redención económica de una de las regiones más pobres del país. La explotación de gas en la Guajira también abaratará la energía eléctrica en la costa atlántica, lo cual facilitará su industrialización. Esta medida, que había sido solicitada por la directiva saliente de Ecopetrol, ha querido desfigurarse con argumentos tan fútiles como el de que se le entregan las riquezas gasíferas del país a una compañía extranjera, cuando esto ocurrió desde el momento en que se celebró el contrato de asociación con la Texas, en la administración Lleras Restrepo y de acuerdo con la legislación entonces vigente. Tampoco es cierto que el Gobierno haya garantizado en forma alguna la exportación del gas o que los productos petroquímicos derivados del gas natural, como el amoníaco o la urea hayan asimilado al petróleo para efectos cambiarios, en el caso de ser exportados.

Equidad tributaria para los cafeteros

Dentro de la política de equidad tributaria, y siendo el café el único renglón que tiene impuesto de exportación en el país, mediante Decreto 2374 de 1974 se redujo en cuatro (4) puntos el impuesto ad-valorem sobre el producto en moneda extranjera de dichas exportaciones. La reducción se hará a razón de un (1) punto anual, a partir de enero de 1975.

Aunque la medida implica grandes sacrificios fiscales (aproximadamente \$ 146 millones para 1975), la reducción del impuesto ad-valorem busca mantener el ingreso real de los caficultores, que se ha visto reducido por el aumento en los costos de producción, originado en parte por la eliminación del subsidio a los fertilizantes, la baja en los precios externos del grano (en especial por las perspectivas desfavorables a corto plazo en el mercado interna-

cional), y el hecho indescapable del aumento en el costo de vida.

Una política coherente.

En resumen, las medidas tomadas durante el período de emergencia, unas dictadas con base en el decreto de emergencia y otras por las facultades ordinarias, tienen el doble propósito de restituírle el poder de compra a las familias pobres que han sido particularmente afectadas por la aceleración del proceso inflacionario y de solucionar el déficit financiero que se ha constituido en la principal causa de la inflación.

Es así como las siguientes medidas mejoran los ingresos reales de los trabajadores, al mismo tiempo que fomentan la producción de bienes de consumo popular:

1. Reformas al impuesto de renta y complementarios.
2. Creación de nuevos bienes exentos del impuesto sobre las ventas.
3. Aumento del salario mínimo.
4. Mayores precios de compra para el trigo nacional.
5. Aumento en las tasas de interés del ahorro popular.
6. Cambio del régimen para la explotación de gas.
7. Disminución del impuesto de sucesiones de familias pobres.
8. Normas sobre pago del subsidio familiar.

Por otra parte, las siguientes medidas están encaminadas a solucionar el déficit financiero del Estado:

1. Aumento en los gravámenes sobre las ventas de bienes que no consumen corrientemente las clases populares.
2. Aumento de los impuestos sobre las altas rentas y las rentas de capital en particular. Vale la pena anotar que las rentas ocasionales son más importantes en la medida en que la inflación sea mayor, y que el gravamen, que compensa parte de la inequidad causada por la inflación, tiende a ser estabilizador al aumentar paralelamente a la inflación.
3. Aumento en el gravamen de las sucesiones de gentes acaudaladas.
4. Creación de los pagarés de emergencia, que implican un avance sobre los mayores tributos de 1975 para cubrir los gastos públicos inaplazables de 1974.
5. Gravámenes sobre las Empresas Comerciales o Industriales del Estado y régimen de austeridad para el sector público.
6. Disminución del CAT

7. Eliminación del subsidio al trigo.

Además, muchas de las medidas anotadas tienden a restringir la demanda por importaciones, contribuyendo así a fortalecer nuestra balanza de pagos, sin aumentar las ineficiencias implícitas en las restricciones directas a las importaciones. Entre las medidas que tienen este efecto se pueden incluir:

- El aumento del gravamen a las ventas en bienes que tienden a ser intensivos en el uso de bienes importados.
- La eliminación del subsidio al trigo.
- La devolución del impuesto sobre las ventas a los exportadores, lo cual fomenta las exportaciones.
- La restricción del consumo de las personas de altos ingresos, lo cual también disminuye el consumo de bienes importados no esenciales.
- El aumento en el depósito para viajeros.
- El reajuste de las tasas de interés, lo cual encarece las importaciones con fines especulativos.
- El impuesto de aduanas a las importaciones oficiales, que venían creciendo excesivamente desde hace algunos años.
- El aumento del crédito a las exportaciones, a tasas subsidiarias de interés.
- La sobretasa a las importaciones para financiar los estímulos a las exportaciones.

Por último, debe anotarse que el conjunto de medidas, desde la renta presuntiva hasta el reajuste de las tasas de interés, tiende a canalizar el capital hacia usos más productivos, lo cual redundará en un aumento de los índices de crecimiento de la economía y del empleo. Más adelante se resume la estrategia que se seguirá para acelerar el proceso de desarrollo económico dentro del marco de una política de moneda sana.

En síntesis, después de 16 años de hablar de reforma agraria y de reforma urbana, para que no existiera un solo metro cuadrado de tierra sin utilizar en todo el territorio colombiano, la institución de la renta presuntiva va a obligar a todos los propietarios a generar un mínimo del 8% de rendimiento, como fruto de la explotación de la tierra. El precepto según el cual la propiedad es una función social que implica obligaciones, ha tenido, por fin, desarrollo práctico.

Pleno empleo de los recursos naturales

Por virtud de los Decretos 1978 y 1999 de 1974 se dispuso dar a las nuevas inversiones extranjeras para la explotación de gas natural no asociado, el mismo tratamiento cambiario y de comercio exterior que la legislación vigente da a las inversiones relacionadas con la exploración y explotación de petróleo crudo.

La razón fundamental de estos decretos radica en que las inversiones que se realizan en materia de gas como en materia de petróleo crudo, son idénticas en sus proyecciones, en sus riesgos y en sus costos. En efecto, la inversión en exploración de hidrocarburos tanto en su fase superficial de geofísica y de geología como en su fase de perforación con taladro, se ajusta a iguales procedimientos y técnicas y requiere los mismos equipos y personal calificado. De allí que si para las inversiones sobre petróleo el Estatuto Cambiario acordó un tratamiento distinto del de las demás inversiones, no había razón para no asimilar a dicho tratamiento de excepción, a las inversiones que, dirigidas al mismo fin de encontrar petróleo crudo, resultarían encontrando gas natural no asociado. Esta distorsión en el tratamiento legal de dos aspectos del mismo fenómeno económico hacía desestimulante la inversión en trabajos exploratorios de hidrocarburos.

Por lo demás, el dar a las inversiones de gas natural el mismo tratamiento cambiario del petróleo crudo, no pone en manera alguna en desventaja los intereses nacionales frente a los del inversionista privado extranjero, pues el Capítulo IX del Decreto 444 de 1967, que será en adelante el aplicable al gas natural, da a los organismos oficiales respectivos los suficientes instrumentos legales de control y de regulación de dichas inversiones. Estos instrumentos se refieren principalmente al reintegro de divisas en el caso, por ahora remoto y poco probable, de exportación de gas natural. En este evento, habida consideración de que la explotación deberá hacerse siempre en asocio de Ecopetrol, el reintegro de divisas provenientes de la exportación sería casi siempre superior al 65% del valor de las mismas.

A ello se agrega que todo el gas que se necesite como insumo industrial o como fuente de energía será obligatorio destinarlo al consumo interno y al precio que autónomamente fije la Comisión de Precios del Ministerio de Minas y Energía. Del resorte de esta misma entidad será también el señalar la parte de ese gas que deba pagarse al productor de divisas, que no tendrá que ser necesariamente la misma que ahora se paga por el petróleo destinado a la refinación interna.

El nuevo régimen cambiario para el gas, como es obvio, únicamente se aplicará a las inversiones nuevas en exploración y explotación de yacimientos que se pongan en producción en el futuro, ya que la medida tiene como finalidad primordial la de estimular los nuevos trabajos exploratorios, que son indispensables para mantener la oferta de energía a tono con los requerimientos crecientes del desa-

rollo nacional y especialmente de la costa atlántica.

El Decreto 2310 de 1974 implica una fundamental definición de política en materia de hidrocarburos que sin duda redundará en benéficos resultados para el país.

Es sabido que en la mayor parte de los países, especialmente en América Latina, se ha ido eliminando el régimen jurídico de la concesión de petróleos, que entre nosotros se inició a principios del presente siglo, y que hasta la expedición de la Ley 20 de 1969 fue el marco jurídico general dentro del cual se desarrolló la inversión privada extranjera. En la mencionada ley, solo como excepción, se consagró la facultad de aportar a Ecopetrol determinadas áreas potencialmente petrolíferas para que esta las explore y explote directamente o en asocio del capital privado, nacional o extranjero.

Al parecer, la coexistencia de los sistemas de concesión a particulares y de aporte a Ecopetrol no ha dado resultados benéficos para el país, además de ser la concesión, como queda dicho, un sistema desueto y anacrónico. De allí que el Gobierno hubiera considerado necesario y urgente, establecer, como única vía jurídica para el aprovechamiento de nuestros hidrocarburos, la asignación del derecho a explorarlos y explotarlos a la Empresa Nacional.

Es natural que para cumplir a cabalidad tan ingente tarea, Ecopetrol debía quedar con capacidad legal suficiente para vincular a las respectivas labores y especialmente a las cuantiosas inversiones que ellas implican, al capital privado, preservando eso sí, la equitativa participación del interés nacional. Por esta razón Ecopetrol podrá asociarse con los inversionistas nacionales o extranjeros, en forma semejante a como lo ha hecho hasta la fecha en áreas que ha recibido a título de aporte.

Como es apenas natural, el nuevo régimen legal sobre hidrocarburos dejó a salvo las situaciones jurídicas subjetivas y concretas, perfeccionadas en favor de particulares por medio de los contratos de concesión vigentes, aunque en un futuro más o menos próximo, si las conveniencias mutuas lo aconsejan, podría buscarse por las vías del acuerdo, la vinculación de Ecopetrol a algunas de las exploraciones y explotaciones que se llevan a cabo en la actualidad bajo el régimen de concesión.

Complementan el marco legal sobre la materia, las restantes normas del Decreto 2310, mediante las cuales se dispuso que para las explotaciones de minas y petróleos, anteriores a la expedición del nuevo estatuto sobre impuesto a la renta y complementarios, se mantiene el tratamiento referente a los estímulos tributarios que venían disfrutando, pero

con la muy importante modificación de que el llamado agotamiento, tanto normal como especial, en materia de petróleos, una vez que haya perdido su carácter de factor de deducción, se convierte en exención solamente si se reinvierte su valor en labores exploratorias. Las nuevas explotaciones de minas e hidrocarburos que tengan origen en actos jurídicos posteriores al Estatuto Tributario contenido en el Decreto 2053 de 1974, únicamente gozarán del sistema de amortización contemplado en el artículo 58 del mismo.

Prioridades de desarrollo

Aunque el Gobierno no considera que sea posible acelerar el crecimiento de la economía y generar empleo sin la terapéutica previa de un plan de estabilización, es necesario desde ahora trazar los lineamientos de la política económica a mediano y largo plazo. El propósito nacional debe ser el de mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población colombiana, y para lograr este fin es necesario estimular al máximo el crecimiento de la economía dentro de un esquema de desarrollo que garantice que dicho crecimiento beneficiará más que proporcionalmente a ese cincuenta por ciento menos favorecido de la población.

Para utilizar el esquema y la terminología de planeación económica que se viene usando en Colombia en los últimos años, el Gobierno va a canalizar prioritariamente sus esfuerzos hacia cuatro sectores.

Sector exportador

De acuerdo con lo expresado por el candidato en la campaña electoral, se va a hacer un gran esfuerzo para volver a Colombia el Japón del Sur América. Las condiciones geográficas del país, la destreza de sus trabajadores, y la tradición de eficiencia de sus industrias, son condiciones suficientes para volver las exportaciones el motor de nuestro desarrollo económico. Se ha demostrado, por otra parte que nuestra ventaja comparativa está en la exportación de productos con alto contenido de mano de obra y que en estos sectores se tiende a generar una gran cantidad de empleo por cada inversión. Al mismo tiempo, las divisas generadas por las exportaciones son condición necesaria para la plena utilización de los recursos humanos y de capital.

Pero lo importante es fomentar las exportaciones reales y autóctonas del país. El efecto sobre la economía de exportaciones ficticias para obtener CAT o de exportaciones con poco valor agregado efectuadas por empresas extranjeras y también incentivadas por un estímulo tributario indiscrimina-

do, no es útil para la economía nacional. Dichas exportaciones no generan recursos externos reales ni nuevas plazas de trabajo.

De ahí que el Gobierno haya diseñado estímulos eficientes para promover las exportaciones. Actuará en el frente del crédito, hará grandes esfuerzos para abaratar los fletes internos y externos, mejorará el mercadeo, y subsidiará, a través de Proexpo, la apertura de nuevos mercados y la contratación de mano de obra en empresas que se dediquen prioritariamente a la exportación.

Además, el nuevo impuesto a las ventas y la política crediticia de instituciones como los Fondos de Inversiones Privadas y Financiero Industrial y la Corporación Financiera Popular tenderán a favorecer las exportaciones. En resumen, toda la política macroeconómica está ideada para abrir el país hacia los mercados externos y para volver el sector un sector líder de la economía.

Aunque las políticas anteriores benefician a las exportaciones agrícolas, este sector tendrá estímulos adicionales. En primer lugar, la riqueza petrolífera de Venezuela y Ecuador implicará una creciente demanda de nuestros productos agropecuarios. El Gobierno, consciente de este reto, ya ha llegado a acuerdos para la exportación legal a Venezuela de ganado y otros productos, y espera lograr acuerdos similares con el Ecuador. Frente a la crisis mundial de materias primas, el Ministerio de Agricultura ha iniciado negociaciones para vincular capital extranjero a la apertura de nuevas tierras agrícolas que se destinarán a la producción de bienes exportables. Este novedoso sistema, que en ningún caso implicará la venta de tierras a extranjeros, no solo generará divisas sino que creará empleo en áreas donde existen hoy altos niveles de desempleo y subempleo.

Otro grupo novedoso para el país es el de las exportaciones mineras. Se han tomado medidas que hacen viable la explotación de níquel y el desarrollo de un complejo químico en la Guajira con gran potencial exportador. Fuera del impacto potencial sobre la balanza de pagos, la explotación de níquel en Córdoba y de gas, carbón y sal en la Guajira, llevará empleo y riqueza a algunas de las zonas más pobres del país. Cuando hablábamos, en el discurso de posesión, de que nuestra principal tarea sería la de satisfacer viejas aspiraciones aplazadas del país no lo hacíamos para rendirle un tributo más al promeserismo electoral sino resueltos, como lo hemos demostrado, a asumir responsabilidades y a despegar sin escudarnos en minucias legales de aquellas que permiten dar, desde hace varios lustros, una disculpa para la ineficiencia de los gobiernos.

Pero el principal y único estímulo efectivo para las exportaciones es la estabilidad en los precios internos. No hay ningún país del mundo que tenga éxito a largo plazo en una estrategia exportadora si la inflación interna supera permanentemente las alzas de precios de sus principales mercados. El principal mecanismo de fomento a las exportaciones será entonces la estabilidad de precios y la moneda sana, como instrumentos que harán competitivos nuestros productos en los mercados internacionales. También con la finalidad de promover las ventas en el exterior, mediante la defensa de los fletes de exportación, el Decreto 2374 mantuvo para la Flota Mercante Grancolombiana la exención de impuestos prevista en la Ley 10 de 1946.

Sector agrícola

La segunda prioridad implícita en la política del Gobierno es la de un gran esfuerzo por aumentar la productividad del sector agropecuario, y en particular la productividad de los minifundistas y pequeños campesinos. Se ha visto cómo cualquier aumento en el poder de compra del pueblo de Colombia se frustra si paralelamente no aumenta la producción de alimentos. Esta es una de las causas de la inflación, pues desde 1971 la producción agrícola no ha respondido a los aumentos en la demanda de alimentos con el resultado de que son estos artículos los que más han subido de precio.

Por otra parte, cuando definimos como objetivo primordial de nuestra política adelantar acciones que beneficien en un alto porcentaje a los grupos más pobres de la sociedad, es claro que el sector agrícola tiene que recibir especial atención. En el campo se encuentra la mayoría de la pobreza del país. Allí una gran proporción de los niños están desnutridos y no tienen acceso a la escuela. No hay agua potable ni servicios de salud. Por ello el gasto público tiene que destinarse prioritariamente al sector rural, y el Estado debe hacer un gran esfuerzo para incentivar la mejora de los ingresos campesinos a través de aumentos en la productividad del trabajador rural.

En el pasado, el desarrollo rural ha sido totalmente inadecuado para las necesidades de alimentos del país y de ingresos de más de diez millones de colombianos. En los últimos cuatro años el sector agrícola ha crecido en promedio a 2.5% anual, o sea a una tasa inferior a la del crecimiento de la población. Esto explica los crecientes problemas de nutrición en el país y de encarecimiento permanente en los alimentos.

Si se desea mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población y mantener una balanza de pagos sana a través de las exportaciones, cualquier crecimiento anual del sector agropecuario inferior al 5% sería insuficiente.

El sector agrícola es importante no solo por su papel como productor, sino también como generador de empleo y porque su desarrollo determina cambios en la distribución del ingreso. Así como se ha observado que la distribución del ingreso rural es menos inequitativa que la observada en el sector urbano, se ha comprobado también que el nivel absoluto del ingreso en el campo es muy inferior al del sector urbano. Las cifras de un ingreso anual per cápita en el campo de \$ 35.00 y de \$ 62.00 en el sector urbano muestran no solamente el nivel de pobreza del campesino sino también las fuerzas que determinan la migración hacia las grandes ciudades.

Por todas estas razones se hace necesario incrementar la productividad agrícola. Esto presupone: a) aumentos en el área cultivada; b) incrementos sustanciales en la productividad de los cultivos, y c) necesidad de un mayor número de empleos.

En el país se han ensayado toda clase de estímulos más o menos complicados para fomentar la producción agrícola, pero el poco dinámico desarrollo del sector ha demostrado que estos no son efectivos. El único sistema conocido para estimular la producción agrícola es hacer remunerativo el trabajo en el campo. Esto solo se puede lograr con precios remunerativos para el productor, crédito suficiente y oportuno, sistema de mercadeo que disminuya los ciclos de precios, y apoyo gubernamental a la transferencia de tecnología a la gran masa de campesinos que todavía cultivan en parcelas pequeñas con métodos heredados de la Colonia. También es fundamental tecnificar el mercadeo a través de la promoción de cooperativas de producción y consumo, sistema que igualmente beneficia de manera especial al pequeño productor rural.

La política de precios del Gobierno se basa en el principio de que como el sector rural no puede subsidiar a las clases medias urbanas, es necesario hacer remunerativos los precios agrarios. En materia de crédito, lo importante es irrigarlo a quien va a producir eficientemente. En Colombia el crédito es más productivo precisamente entre los campesinos, que hasta ahora no han tenido acceso a él. Se evitará por lo tanto que los subsidios al crédito los desvíen hacia actividades poco rentables o hacia sectores diferentes al agrícola.

Las reformas al mercado de capitales ya efectuadas por el Gobierno tienden a lograr esta meta. En primer término, la legislación sobre cupos y encajes

de los bancos le da mucha mayor flexibilidad al sistema financiero y esto hará posible un crédito más oportuno. Se ha considerado que oportunidad y seguridad del crédito es más importante para el agricultor que el costo del mismo. Por otra parte, se puede afirmar que el subsidio al crédito ha sido la principal causa de su desviación del sector agrícola y del difícil acceso del campesino al mismo. Si el subsidio al crédito lo vuelve un privilegio, este irá a los agricultores afortunados que pueden ofrecerle a la banca mayores garantías y mejores saldos compensatorios. Por eso se considera que un sistema financiero más flexible, con tasas de interés realistas, logrará irrigar más eficientemente el crédito a la agricultura y a los campesinos más pobres en particular.

Otro campo de acción fundamental es el de la tecnología agrícola, que hasta ahora solo ha beneficiado a las agroindustrias que a través de personal altamente calificado se pueden mantener al día sobre los avances científicos que se logran en laboratorios poco accesibles al pequeño agricultor. Las nuevas técnicas de cultivo, las semillas mejoradas y los insumos agrícolas se tienen que llevar al campesino. Esta debe ser la labor primordial del ICA, en colaboración con la Caja Agraria y el INCORA.

Otro aspecto clave de la estrategia agropecuaria tiene que ver con la política de mercadeo. Uno de los estímulos más efectivos a la producción agrícola consiste en disminuirle el riesgo a los campesinos, a través de precios de sustentación estables y ajustables a las necesidades de producción y a la situación de precios agrícolas internacionales. Dentro de una política de mercadeo ideada con estos criterios fue necesario eliminar el precio subsidiado del trigo que desestimulaba la producción de este cereal en Nariño, Cundinamarca y Boyacá y que copaba la capacidad financiera del IDEMA para intervenir en el mercadeo de otros productos. Por eso el Gobierno, desde sus primeros días, resolvió iniciar una política nacionalista de precios agrícolas. La medida sobre el subsidio al trigo estimula no solo la producción local de este cereal, sino también el consumo de sustitutos como el maíz y el arroz, y hace viable mezclas más nutritivas de alimentos con soya y otros productos proteínicos.

Al eliminar el subsidio al trigo se inicia una etapa de fortalecimiento del IDEMA que capacita al Instituto para intervenir activamente en el mercado nacional. Se espera coordinar una política dinámica de nutrición con una acción decidida de fomento de diez productos de alto poder nutricional. Para fomentar la producción de estos alimentos se tomarán las siguientes medidas:

1. Se establecerán precios de sustentación atractivos para el agricultor.

2. Se movilizarán el crédito y la asistencia técnica hacia los sectores campesinos que puedan producir estos alimentos.

3. A través de crédito externo de fomento y de crédito interno se promoverá la industrialización de estos alimentos.

4. El Estado comprará directamente parte de la cosecha para repartirla posteriormente como complemento nutricional a madres y niños en las capas sociales de menores ingresos.

5. El Estado tratará de mejorar los canales de distribución de estos alimentos para asegurar que lleguen al consumidor, a precios razonables.

6. Se fortalecerán las cooperativas a nivel rural y urbano para facilitar la venta, a precios razonables, de alimentos, y para facilitar el mercadeo.

En resumen, la política agrícola consiste en garantizarle precios realistas al campesino, y en hacer un gran esfuerzo por aumentar la producción nacional de aquellos alimentos que puedan contribuir a solucionar los problemas de desnutrición. En materia de crédito, la política consiste en lograr que llegue a los campesinos oportunamente y en cantidad suficiente.

Desarrollo regional y urbano

Cualquier gobierno dentro de sus políticas debe formular los criterios básicos que regirán el desarrollo urbano, por cuanto este es un fenómeno irreversible y de hondas repercusiones sociales. Este fenómeno presenta dos características principales que son:

A. El mayor crecimiento de unos centros urbanos sobre otros, algunas veces siguiendo políticas claras y establecidas, otras respondiendo a factores del mercado que pueden beneficiar o no el desarrollo integral del país.

B. El déficit de vivienda para las gentes de bajos ingresos y aun para la comúnmente denominada clase media.

Para buscar una solución a este segundo problema del déficit habitacional se planteó la posibilidad de captar el ahorro privado como fuente adicional de recursos, lo cual se logró en alguna medida a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, utilizando el sistema de valor constante.

Parece innegable que la fuente básica de financiación para construcción podría ser el ahorro familiar, aclarando que este tiene como requisito la confianza del público en el sistema y las condiciones

generales de la economía que permitan el crecimiento de los ingresos reales de las familias.

Las medidas recientes del Gobierno en relación con las UPAC tienen el propósito de consolidar y darle mayores seguridades al sistema. Al integrar el sistema al mercado de capitales, dándole un tratamiento fiscal similar al de otros tipos de ahorro, se garantiza su estabilidad; y otras medidas, como las que se refieren a encaje y relación entre préstamos y recursos captados, le dan mayores seguridades a los ahorradores. En esta forma se estabilizará un sistema hasta hoy volátil y será posible un crecimiento permanente y ordenado del ahorro para la construcción.

Una vez determinados los fenómenos de crecimiento urbano y déficit habitacional y habiendo definido la posibilidad de utilizar el ahorro privado para intentar una solución a ambos problemas, no es difícil entender las ventajas que ofrecería el desarrollo urbano planeado frente al espontáneo o resultante del mercado de demanda y oferta que ha conducido a la especulación de tierras en detrimento del bienestar de la gente y de la economía nacional.

Sobre este tema se plantea la posibilidad de formular políticas alternas a la planeación urbana tradicional concebida como simple "zonificación" de actividades, y de proponer desarrollos que contemplen criterios ya establecidos como son "la autosuficiencia" (mezcla de trabajo y vivienda), con la consecuente reducción en la necesidad del transporte privado; acceso a servicios de los distintos grupos socio-económicos ubicados dentro de un mismo desarrollo o "multicentro"; reducción de la inversión estatal en infraestructura, con mejor utilización de la tierra; mejoramiento ambiental por reducción de contaminación y mejor suministro de áreas verdes; y posibilidad de lograr un sistema de transporte masivo utilizando recursos ahorrados en el suministro de servicios y en las inversiones viales.

Igualmente se plantea la posibilidad de utilizar herramientas como el crédito y los ahorros obtenidos a través de entidades como el Fondo Nacional del Ahorro y el Banco Central Hipotecario para implantar las políticas urbanas anteriormente mencionadas. No parece haber razón que haga imposible utilizar estos recursos diferencialmente en forma tal que incentiven el desarrollo de algunas actividades o tipos de vivienda con preferencia sobre otros. La política de crédito también podría lograr la ubicación de los planes de vivienda en sitios escogidos con anterioridad, tanto a nivel nacional, a través de políticas de descentralización, como a nivel local dentro de las ciudades.

Otro tema que requiere estudio es el de la plusvalía. No parece sensato que la valorización de la tierra resultante del suministro de servicios u otras obras ejecutadas con presupuesto del Estado a terrenos urbanos redunde únicamente en beneficio de algunos propietarios. En el caso de lotes urbanos el alza en el valor de la tierra se puede atribuir casi exclusivamente a la creciente escasez relativa y al crecimiento de la comunidad. En otras palabras, es la comunidad misma la que crea el alza en el valor de la tierra. Si bien el incremento en el valor de la tierra realiza alguna función en la determinación de los usos del terreno, que dicho incremento redunde solo en beneficio de los propietarios particulares no es necesario ni justificable en términos económicos "de justicia social". Es un proceso que crea elementos extremadamente arbitrarios y aleatorios en la distribución de la riqueza y el ingreso y que no tiene ninguna relación con el trabajo, el ahorro y la realización de cualquier función económica. Además, este sistema se está convirtiendo rápidamente en una de las principales fuentes de desigualdad en la riqueza, el ingreso y las oportunidades.

Desde otro punto de vista, es un hecho que la financiación y suministro de vivienda popular no ha sido nunca suficiente en gran parte porque siempre ha implicado la descapitalización de las entidades encargadas de resolver este problema a través de subsidios directos o indirectos. Con el sistema actual operante en este tipo de entidades, difícilmente se prevé la solución al alarmante déficit que crece anualmente. Para disminuir este déficit se hace necesario ensayar políticas originales como la de arrendarle vivienda a las familias de bajos recursos que no tienen ingresos suficientes para comprar vivienda. También se tendrá que pensar en soluciones más baratas que las de la casa particular, experimentando con multicentros de alta densidad y edificaciones baratas de cuatro o cinco pisos. También se tiene que planificar la inversión para que desembolsos masivos como los del sistema UPAC en los últimos meses, no aceleren los costos de la construcción a niveles que harán la vivienda prohibitivamente cara para las familias de bajos ingresos.

No solo es preocupante este déficit por las implicaciones que tiene desde el punto de vista del nivel de vida de las familias que no tienen vivienda, sino también por sus consecuencias urbanísticas, ya que crea una dispersión de las ciudades totalmente injustificada y tremendamente costosa. Es claro que políticas sobre normas mínimas, desarrollos por autoconstrucción, incorporación de las urbanizaciones clandestinas y demás, resuelven un problema jurídico sobre la tenencia de la tierra y de las viviendas

y garantizan una negociación futura del inmueble dentro del mercado legal, pero en términos de desarrollo urbano conducen a extender el área de las ciudades más que ningún otro sistema, destruyendo no solo los ahorros mencionados anteriormente sino en la mayoría de los casos inutilizando tierras aptas y necesarias para el desarrollo agrícola.

La densidad promedio lograda en urbanizaciones tramitadas a través de normas mínimas en el Distrito Especial el año pasado no sobrepasa las cincuenta viviendas por hectárea. Si se toma en cuenta que el crecimiento de Bogotá es de aproximadamente 240.000 habitantes por año y que el 50% se alojan en este tipo de desarrollo, tendremos que se requerirán 4.000 hectáreas anuales para albergarlos.

La captación de la plusvalía en los terrenos determinados como multicentros le permitirá al Estado transformarla en un subsidio directo encaminado a lograr soluciones de vivienda para familias de bajos ingresos, en densidades mayores, con acceso a todos los servicios, y garantizando igualmente el suministro adecuado de los mismos para todos los usuarios.

Por último no se puede pensar en desarrollo urbano y construcción sin referirse a empleo.

En materia de construcción, el Gobierno se compromete a no dejar que una desfinanciación del sector genere problemas serios de desempleo. Por esa razón se ha dado apoyo a las entidades financieras que captan recursos para la construcción y en el caso de las UPAC se ha establecido un régimen que deja a esta forma de ahorro en situación privilegiada dentro de un nuevo esquema de mercado de capitales y dentro de la nueva legislación fiscal.

Pero como de lo que se trata es de darle vivienda a las clases que más la necesitan, y al mismo tiempo se espera que la inversión en construcción aumente el empleo, se hace necesario una revisión de la política de inversión de los recursos para la construcción. Estos recursos se tienen que destinar a soluciones de vivienda popular. Además, se debe evitar que los recursos captados se concentren en Bogotá y en construcciones suntuarias como ha ocurrido hasta ahora. El sistema UPAC se apoyará, pero asegurando que los recursos se utilicen en solucionar el problema de techo de la gran masa de la población urbana. Por otra parte, se ha demostrado que la construcción de vivienda de clase media y popular genera más empleo que la construcción de torres que fuera de ser costosas, no son solución adecuada a la problemática de nuestras ciudades. De todas maneras se logrará la financiación para la terminación de las soluciones de vivienda ya iniciadas por las Corporaciones de Ahorro.

Igualmente, dentro de la política de desarrollo rural será necesario efectuar planes de concentraciones de vivienda con servicios públicos adecuados. No se puede seguir pensando que el problema de vivienda es exclusivamente urbano.

El desarrollo urbano tiene que estar enmarcado dentro de una política coherente de desarrollo regional. Por lo tanto se ha ideado un esquema dinámico de descentralización industrial y de descentralización de los servicios del Estado que garanticen el equilibrio regional. Algunas de las ciudades de Colombia, por su tamaño, ya están llegando a situaciones de costos crecientes en los servicios públicos y de deterioro en el medio ambiente. Este tipo de desarrollo urbano no contribuye al bienestar general y, por lo tanto, se hace necesario adoptar una política activa de descentralización. El Gobierno se ha comprometido a cambiar la sede de algunos institutos hoy radicados en Bogotá y a llevarlos a las regiones periféricas y está utilizando los mecanismos existentes para incentivar una descentralización de industrias que lleve empleo productivo a ciudades intermedias. Otra de las políticas gubernamentales tendientes a lograr un desarrollo regional integrado y el mejoramiento del medio ambiente es el establecimiento de parques nacionales en diferentes zonas del país. La decisión de actuar de inmediato para reservar zonas para parques nacionales tiene un hondo sentido social y beneficiará de manera muy clara a las futuras generaciones.

Desarrollo industrial

El sector industrial puede contribuir a la creación de empleo, puede facilitar el proceso exportador y su crecimiento tendrá que garantizar el aumento en la oferta de los bienes de consumo popular que van a demandar las familias que aumentan su poder de compra a través de la disminución en impuesto de renta, aumento de empleo y crecientes ingresos agrícolas.

La política industrial estará, por lo tanto, encaminada a fomentar la producción de bienes autóctonos que se ajusten a la demanda de un país pobre. No se fomentará la producción de bienes suntuarios o no esenciales en la producción de los cuales, por lo demás, el país no tiene ventaja comparativa. Tenemos que ajustar los patrones de consumo a nuestras posibilidades y desechar el modelo de una sociedad de consumo que ya se ha puesto en tela de juicio aun en sociedades ricas debido a la crisis energética y al agotamiento de ciertas materias primas. La decisión de encaminarnos hacia una sociedad justa pero austera determina la política industrial.

Dentro de este marco se hace necesario adelantar una política industrial global, impuesta además por nuestros compromisos en el Pacto Andino. Es necesario que las decisiones sobre programación dentro del Acuerdo de Cartagena se puedan tomar como parte de una política industrial congruente. Una política industrial explícita facilitará la negociación de la programación sectorial dentro del Acuerdo y determinará los sectores que deben reservarse para el país. Dentro de estos propósitos, el Gobierno adelantará, conjuntamente con el sector privado, estudios de programación en sectores básicos en los cuales se justifique claramente la programación a nivel regional.

Finalmente, dentro del esquema de política industrial se darán especiales incentivos a la pequeña y mediana industria, y a las industrias localizadas en ciudades intermedias. Los incentivos incluirán acceso a crédito barato, asistencia técnica, inversiones en infraestructura, parques industriales y servicios especiales de adiestramiento y salud.

Modificaciones y adiciones a los decretos expedidos

Se sorprenden algunos de los críticos del Gobierno de que en la aplicación del artículo 122 de la Constitución, que consagra la emergencia económica, se hubiera procedido de emergencia. Llegan algunos de ellos al extremo de preguntarse por qué, antes de expedir la declaratoria del estado de emergencia, no tenía listos y redactados el Gobierno los decretos que se proponía dictar. De imprevisión, improvisación y carencia de plan se califica el no haber estado preparados los miembros del Gobierno para lo imprevisto y sorpresivo. Cualquiera se imaginaría, por el contrario, que lo que singulariza la emergencia en todos los órdenes de la vida, es la necesidad de improvisar, de sortear las situaciones que se presentan en forma anormal e inesperada. Sería como solicitar a los pasajeros de un avión en apuros, obligados a emplear las escotillas de emergencia, que desfilaran ordenadamente, dándole las gracias a las azafatas, como suele hacerse en los desembarques ordinarios. No. Lo más seguro es que pasajeros y tripulantes no procedan tomándose el mismo tiempo ni guardando la misma compostura que en circunstancias de normalidad. Yo agregaría más. Si, en uso del artículo 121, se dictaron medidas económicas que aunque no estaban sujetas al apremio de un plazo fijo, como fueron los 45 días de la emergencia, obligaron al Gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo a hacer modificaciones, como en el caso de los Decretos 2915, 3084 y 3092 de 1966 destinados a precisar, ampliar o complementar las normas del De-

creto 2867 del mismo año, y lo llevaron a repetir por decreto legislativo uno reglamentario que había sido suspendido por el Consejo de Estado, ¿a qué extrañarse de que un gobierno integrado por figuras menos versadas en el Derecho, en la Administración Pública y en la historia reciente y remota de los partidos, tuviera que hacer rectificaciones? Si para una sola materia, como la que contemplaba el decreto de la administración Lleras Restrepo, se hizo indispensable rectificar varias veces, antes de cumplirse un mes de expedida la medida, ¿quién puede tirar la primera piedra frente a fenómenos semejantes, al expedirse estatutos que contemplan aspectos tan heterogéneos de la reforma tributaria o del impuesto a las ventas como son las tarifas, la clasificación de ciertos artículos, las reglas de procedimiento y el respeto a los derechos sociales de los trabajadores que no pueden desconocerse cuando se decreta la emergencia?

La verdad es que, si bien es cierto que no hubo premeditación para utilizar el artículo 122 e invocar la emergencia económica como procedimiento excepcional para imponer las reformas, estas ya habían sido objeto de estudio por varios meses, casi diría yo, por años, con anterioridad a su expedición. ¿O imaginan, acaso, los señores miembros del Congreso, que la idea de la renta presuntiva, del descuento tributario, del gravamen a las rentas ocasionales generadas por los bienes muebles e inmuebles, fue el resultado de una amable charla bajo los hospitalarios alisos de Bonza? Ya, a propósito del Decreto 1978 por medio del cual se asimila el tratamiento del gas al del petróleo en la Guajira, hemos puesto de presente cómo tal preocupación venía desde la administración anterior de Ecopetrol. La idea de poder cargar las pérdidas de un año fiscal en el siguiente fue enunciada por mí en el discurso del Hotel Tequendama, como un sustituto al recurso vigente de entregarle al IFI las empresas quebradas, como "clínica de primeros auxilios". Quien quiera que lea el "Mandato Claro", encontrará explícitamente diseñado el programa de impulso a la minería y el propósito de satisfacer viejas aspiraciones aplazadas, como la explotación de Cerro Matoso y la de las minas de Cerrejón. ¿Improvisación? Del mismo modo que la reforma al Código Civil sobre los derechos de la mujer, la creación de la jurisdicción de familia, las reformas al matrimonio y a la institución del divorcio civil no cayeron del Cielo sino que fueron discutidas y redactadas durante meses por los más eminentes civilistas del país, proyectos como los de reforma a la Contraloría y al sistema electoral obedecen al propósito del Gobierno de no comenzar a enterarse de los nego-

cios del Estado al día siguiente de asumir el mando sino de estar preparado para gobernar tan pronto como iban a recaer sobre sus hombros esas responsabilidades.

Exequibilidad de las normas dictadas

La Corte Suprema de Justicia, en cumplimiento de sus delicadas funciones, ha venido estudiando los decretos expedidos y, dentro del término perentorio que la Constitución le señala, ha decidido sobre un buen número de ellos, tal vez sobre los más importantes.

Aunque los 23 decretos expedidos se refieren a un número apreciable de asuntos y su contenido y extensión material y formal son grandes, la Corte ha encontrado ajustados en un todo a la Constitución aquellos sobre los cuales ya ha proferido sentencia. Hasta ahora, solo unos pocos artículos, que no alteran los principios básicos y esenciales de los estatutos proferidos, han sido declarados inexecutable, situación comprensible si se tienen en cuenta las circunstancias anotadas y la rapidez con que hubo necesidad de actuar.

Las sentencias conocidas de la Corte que muestran la sujeción del Gobierno a los principios y textos constitucionales y la conducta que seguramente asumirá el Congreso al estudiar y debatir el presente informe muestran bien cómo en Colombia, aun en épocas de crisis, el Poder Público se mantiene, para fortuna de sus nacionales, dentro del marco propio del Estado de Derecho.

Los cien días

En el curso de las semanas y de los meses los observadores desprevenidos podrán ir comprobando cómo, tratándose de las relaciones internacionales o del estatuto de la mujer o del problema de la nutrición o del tratamiento a la concentración del poder económico en unas pocas manos o del impulso a la agricultura de minifundio, el Gobierno desde el 7 de agosto tienen un programa que obviamente, no se puede poner en ejecución en cien días.

Tampoco fue nunca el propósito del Gobierno ofrecerle al país un programa de cien días, que transformara la fisonomía de Colombia de la noche a la mañana. Siguiendo una tradición, que viene desde los tiempos de Roosevelt y a la que se atienen por igual, la democracia francesa, la alemana y la británica, se ha convenido en juzgar el dinamismo, el estilo y la filosofía de un gobierno por la forma como trabaja en sus primeros cien días.

Si habíamos fijado tal criterio para el escrutinio de los cien primeros días de la Administración Lle-

ras Restrepo, nos sentíamos obligados a someternos a los mismos patrones y a ser juzgados como habíamos juzgado a otros.

La situación fiscal y económica con que tropezamos no nos permitió desarrollar nuestros planes en el orden ni con el ritmo que hubiéramos querido. Ningún gobierno hubiera podido hacerlo. Ni el candidato desarrollista, ni el marxista, ni la candidata populista hubieran podido escapar a la necesidad inmediata de pagar las cuentas atrasadas de las Fuerzas Armadas, de los maestros, de los vendedores de productos agrícolas al IDEMA, de los contratistas con obras ya inauguradas a quienes se les adeudaba el 70% o el 80% de la construcción. Poner la casa en orden era la tarea que correspondía a quien quiera que se hubiera hecho cargo del Estado colombiano antes de poder poner en práctica, sosegadamente, sus programas.

Al rendir este Informe al Congreso acerca de la manera como se ha hecho uso del artículo 122 tengo que confesar que, no obstante el sinnúmero de obstáculos con que hemos tropezado en esta coyuntura, el Gobierno siente que ha cumplido con su deber y le ha ahorrado mayores males a la República.

La institución de la emergencia económica se consagró en nuestra Carta para ser empleada, cuando así lo requieran las circunstancias.

Factores de carácter doméstico, como las cifras que hemos citado, demuestran hasta la saciedad cómo era de imperiosa la aplicación del artículo 122. El mundo entero vive en emergencia y el año 1974, como lo han señalado tantos hombres de estado de las grandes potencias, divide el mundo de la posguerra con la más extraordinaria de las revoluciones monetarias de la historia, cuando los países ricos dejaron de ser ricos y algunos de entre los pobres pasaron a constituirse en países acreedores. De la inestabilidad de esta situación a nivel mundial dan cuenta factores tales como la aceptación de las monedas con tasa de cambio fluctuante, de los intereses reajustables, del incumplimiento de los compromisos comerciales sobre negociaciones ya cerradas por parte de naciones y de firmas con siglos de una reputación comercial bien establecida.

Es, delante de este panorama, que debemos juzgar si procedía o no aplicar el artículo 122 a la actual crisis colombiana. El Gobierno Nacional cree haber procedido rectamente y espera que la Representación Nacional esté de acuerdo en que, si pudo incurrir en equivocaciones susceptibles de ser enmendadas por el propio Congreso, en el caso de no haber sido corregidas ya por el Gobierno, el balance final es altamente favorable para el interés público.

Dejo en esta forma cumplido, señores Senadores y Representantes, el precepto constitucional que ordena al Gobierno rendir el pormenorizado informe de sus actividades durante la emergencia, cuáles fueron sus causas y cómo se conjuraron sus efectos. El

Gobierno Nacional confía en contar con la aprobación del Congreso como ya ha contado con la de la Corte Suprema de Justicia en lo jurídico.

De los señores Congresistas, atentamente,

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

AMPLIACION DE LAS OPERACIONES DE MERCADO ABIERTO EN COLOMBIA (1)

POR JOHN H. RHOADES

La Junta Monetaria, que tiene a su cargo moldear el sistema financiero del país en consonancia con metas económicas gubernamentales, se ha propuesto establecer un esquema dentro del cual las distintas instituciones e instrumentos contribuyan a alcanzar dichas metas. De acuerdo con el desarrollo de los distintos sectores de la economía, se han establecido algunas prioridades. Dichas prioridades incluyen: crear un mercado para las exportaciones no tradicionales; alcanzar un mayor desarrollo del sector agrícola; establecer nuevas empresas industriales y mineras; desarrollar la actividad de la construcción para aliviar el desempleo urbano; captar ahorro y crear servicios para el turismo.

Sin embargo, es pertinente preguntarse si además de las prioridades mencionadas, no debería proveerse un estímulo al comercio y a las instituciones financieras especializadas y si tales actividades se están desarrollando a un ritmo compatible con las que reciben apoyo gubernamental.

Las prácticas del mercado financiero han dado excesiva liquidez a los distintos instrumentos a disposición del inversionista. Existe en Colombia un mercado de capitales bastante reducido con ausencia casi total de intermediarios (2). Además, parece prevalecer una apatía general respecto a la posesión de acciones registradas en las Bolsas de Bogotá y Medellín. La estructura de las tasas de interés es demasiado fragmentada y no hay una tasa de equilibrio como la que resultaría al no existir topes a las tasas de interés activas y pasivas.

Con estos antecedentes se puede hacer una recomendación, la cual sería un primer paso para el fortalecimiento del mercado de capitales dentro de la estructura que tiene en la actualidad. Tal recomendación tiene las siguientes características: no crea

una proliferación de instituciones en el campo financiero; hace uso de los intermediarios existentes; no produce presiones inflacionarias; da confianza al inversionista; reduce la evasión fiscal; y da lugar a que los mayores riesgos queden en manos de los inversionistas más sofisticados.

De acuerdo con lo anterior se recomienda autorizar a las corporaciones financieras para endosar o garantizar pagarés emitidos por empresas industriales, agrícolas, mineras, comerciales y financieras, con vencimiento de no más de seis meses, con el fin de captar recursos para atender necesidades de caja a corto plazo. Estos pagarés se comprarían a las empresas con descuento y serían revendidos, también con descuento, por las corporaciones financieras. Las disposiciones que rijan sobre estos pagarés deberán estipular los topes de endeudamiento que podrían asumir las corporaciones financieras (relación deuda a capital). Los bancos comerciales podrían también vender aceptaciones de su propio portafolio a los intermediarios y solo a estos, debido al conflicto de intereses que podría presentarse al vender a un inversionista que pudiera ser al mismo tiempo comprador potencial de un certificado de depósito.

En forma más específica la propuesta consiste en lo siguiente:

(1) Informe final presentado al Banco de la República el 25 de julio de 1974 en cumplimiento del contrato celebrado con el Cuerpo Internacional de Servicios Ejecutivos (CISE). Los doctores Fernando Copete y Daniel Schlesinger, del Departamento de Investigaciones Económicas, contribuyeron en la preparación de este trabajo.

(2) En el presente artículo se ha utilizado la palabra "intermediario" para denominar aquel que transa valores en el mercado por cuenta propia o por cuenta de terceros, asumiendo riesgos, y que en inglés se conoce como dealer.