REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

BOGOTA, JULIO DE 1968

LA REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA TRIBUTA EN ESTA FECHA, CLVIII ANIVERSARIO DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL, SU FERVOROSO HOMENAJE DE RESPETO Y ADMIRACION A LA MEMORIA DE LOS LIBERTADORES

NOTAS EDITORIALES

LA SITUACION GENERAL

En este mes de julio cumplió el Banco de la República cuarenta y cinco años de actividades y de servicio ininterrumpido a la comunidad. Durante esta larga etapa la institución ha desempeñado con honestidad y decoro las funciones para las cuales fue creada y, al propio tiempo, ha procurado desarrollar una visible labor en el campo de la cultura patria, no obstante ser ajeno a sus propios objetivos. En esta oportunidad cabe exaltar los méritos de quienes, desde la dirección o la gerencia, dieron impulso a tan meritoria labor en provecho del país, que las actuales directivas tratan de continuar con empeño.

Desde el principio del año cafetero 1967-1968 la cuota de exportación colombiana del grano ha obtenido, con apoyo en el sistema de selectividad, tres aumentos, cada uno por 147.548 sacos de 60 kilos.

Dicho sistema está reglamentado por la resolución número 140 de septiembre de 1967 del Consejo Internacional del Café, norma que previó el ajuste selectivo de las cuotas anuales de exportación, aceptando que estas se aumenten o se reduzcan cuando las fluctuaciones del mercado coloquen los precios por encima o por debajo de los precios indicativos que fueron convenidos para los distintos tipos de café siempre que se cumplan ciertas condiciones establecidas por el mismo Consejo.

En síntesis, este método constituye una forma de tratar el problema de estabilidad de precios, dejándole al mercado una relativa flexibilidad.

No hay duda que, si los países productores manejan ordenada y adecuadamente sus políticas de exportaciones y precios, este sistema pueda serles favorable —como en el caso colombiano— ya que les permitirá mejores ventas en condiciones estables; igualmente a los países consumidores les garantiza la posibilidad de obtener un mayor volumen de aquellos tipos de café que efectivamente prefieran.

En el seno del Congreso Nacional, que acaba de iniciar sus sesiones ordinarias, se continúa el estudio del proyecto sobre el Fondo Nacional del Ahorro, cuya creación ha sido un propósito muy definido del actual gobierno, que lo considera como la única forma hoy viable de orientar en grande la capitalización, para obtener mejoras sustanciales en el empleo y la productividad. Esta iniciativa gubernamental ha sufrido críticas por parte de algunos sectores obreros, de ciertos empresarios y de grupos políticos, pero no queda duda de que, con algunos ajustes a los cuales seguramente se llegará mediante un acuerdo razonable, el Fondo constituirá un gran ins-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

trumento de desarrollo si, como es de suponer, se adoptan todas las medidas necesarias para garantizar su orientación eficiente. Además de este mecanismo de capitalización conviene actuar sobre otros, especialmente a través de enérgicos estímulos a la sociedad anónima, lo cual seguramente requiere reformas en la tributación, ya que la actual tiene en muchos casos efectos regresivos para los pequeños accionistas. Esta y otras materias igualmente complejas serán motivo de particular estudio por la misión que ha contratado el gobierno para revisar la actual legislación sobre impuestos, misión encabezada por el señor Musgrave.

El 15 del presente mes se suscribieron entre el Gobierno de Colombia y la Agencia Internacional para el Desarrollo —AID— dos convenios de préstamo, de especial importancia para el país porque permiten un programa adicional de importaciones, aceptable para las necesidades de nuestro desarrollo y que al propio tiempo, provee fondos en moneda local, por razón de las contrapartidas que surgen de las respectivas adquisiciones, de gran interés para los planes de inversiones públicas. De dichos empréstitos, por un total de US$ 73 millones, uno de ellos por US$ 15 millones beneficia al sector agropecuario específicamente, mientras el otro por US$ 58 millones cubre necesidades de otro orden. En ambos préstamos determinada suma está dirigida a financiar bienes de capital, y otra los demás tipos de mercancías elegibles, de acuerdo con listas convenidas con la AID. Las operaciones tienen un plazo total de cuarenta años, con intereses del 2% anual durante los primeros diez y el 2½% por el período restante. Estos acuerdos fueron antecedidos de un cuidadoso examen de la situación colombiana en materia monetaria, cambiaria, fiscal y de las respectivas realizaciones y programas del gobierno.

Vale la pena destacar algunos aspectos de los resultados financieros alcanzados durante el primer semestre del año, en comparación con las proyecciones que inicialmente habían realizado las autoridades monetarias. Estos resultados señalan una evidente mejoría en muchos renglones. Desde el punto de vista del Banco de la República, es del caso anotar las secuelas sobre la posición de reservas internacionales.

En efecto, las reservas netas del Banco tuvieron un fortalecimiento de US$ 26 millones, en comparación con las cifras de diciembre de 1967. A su vez, las reservas brutas crecieron US$ 13.5 millones. Los pasivos externos disminuyeron en US$ 12.5 millones, no obstante el incremento de US$ 4 millones en el endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional. Las reservas líquidas mejoraron en US$ 38.3 millones, sin tener en cuenta los aumentos de líneas a corto plazo ofrecidas por bancos del exterior y que en este período no ha sido necesario utilizar. Los ingresos corrientes sumaron US$ 316.6 millones, guarismo que excede en US$ 15.7 millones la proyección inicial. A este resultado favorable contribuyeron los mayores reintegros por café —US$ 15.1 millones— y por exportaciones menores —US$ 8.7 millones—, en relación con los presupuestos básicos. Los egresos normales fueron inferiores en US$ 20.8 millones a los proyectados inicialmente.

Entre diciembre de 1966 y junio de 1968 las reservas brutas del Banco se han elevado de US$ 144 millones a US$ 163 millones. Su composición se ha mejorado notablemente, puesto que durante esa etapa han disminuído en US$ 20 millones los saldos por convenios bilaterales, cuya liquidez es limitada, al paso que han aumentado sustancialmente los depósitos disponibles en bancos del exterior. Las reservas hoy son solamente negativas en US$ 10 millones, cuando lo eran en US$ 94 millones en diciembre de 1966, y en octubre de dicho año llegaron a ser negativas en más de US$ 130 millones.

En los seis meses transcurridos se han recibido reintegros por exportaciones distintas a las del café por US$ 79 millones, lo que permite prever que para el año se alcanzará la meta de US$ 150 millones. En materia de medios de pago el crecimiento durante el primer semestre fue de 4.2%, que compara favorablemente con el 5.4% de igual período del año anterior. Por lo demás, dicho crecimiento se ha debido sustancialmente al aumento de las reservas internacionales del Banco Emisor.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Este conjunto de buenos resultados en el manejo cambiario indica el cuidado que las autoridades del ramo han tenido al accionar las diversas herramientas que obran en sus manos. Puede afirmarse que el crédito externo del país es muy satisfactorio y que no existen a la vista factores graves de perturbación económica ni en lo interno ni en lo internacional. Próximamente vendrá a Colombia la misión que el Fondo Monetario Internacional envía habitualmente a los países que tienen **stand-by** vigente. Los guarismos que se desprenden de los comentarios anteriores serán muy ilustrativos para la misión sobre la estrecha vigilancia que Colombia ha impuesto en todo lo que concierne al manejo financiero, buscando una estabilidad que en ningún caso paralice el desarrollo, sino que, por el contrario, lo impulse sobre bases sólidas.

Durante el mes la Junta Monetaria ha dictado algunas disposiciones de significación para el manejo crediticio, varias de las cuales representan ampliación de recursos para los sectores productivos. Por una de ellas aumentó en $ 50 millones las líneas de crédito a favor de las Corporaciones Financieras que ya tenían celebrados contratos al efecto con el Banco de la República en 31 de diciembre del año pasado. Mediante otra, elevó en $ 125 millones el cupo especial de crédito de la Caja Agraria en el Banco de la República y redujo en cuatro puntos el porcentaje de cartera de fomento obligatorio para los bancos comerciales con el objeto de dar más movilidad a sus operaciones. Asimismo, señaló en 14% anual la tasa máxima de interés para los préstamos de fomento económico que pueden hacer los bancos de acuerdo con el decreto 384 de 1950, con el fin de establecer un nivel más acorde entre la rentabilidad de estos préstamos y la de otros de destinación similar.

El gobierno de Colombia ha presentado a la aprobación del congreso nacional las reformas acordadas por la Asamblea de Gobernadores al convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, destinadas a crear los nuevos derechos especiales de giro, cuyo alcance se ha consignado en notas editoriales anteriores de esta revista. Es de esperar que el parlamento colombiano pueda tramitar lo más rápidamente posible este proyecto pues, como es sabido, para que los DEG entren en vigencia se requiere que las respectivas enmiendas al convenio hayan sufrido el trámite constitucional de rigor por parte de un porcentaje apreciable de los países miembros del Fondo.

EL COSTO DE LA VIDA

De mayo a junio la variación en los índices de precios al consumidor presenta el siguiente detalle:

BOGOTA

(Julio 1954—Junio 1955 = 100)

	Mayo/68	Junio/68	Variación %
Empleados	372.3	373.5	+0.3
Obreros	388.2	389.0	+0.2

NACIONAL

Empleados	386.7	387.6	+0.2
Obreros	394.7	396.5	+0.5

GIROS POR IMPORTACIONES

Durante el mes de junio las autorizaciones para el pago de mercancías en el exterior subieron a US$ 37.825.000.

En los cuadros 46 y 47 de esta revista aparece el pormenor por años y meses.

LA BANCA Y EL MERCADO MONETARIO

En $ 202.037.000 se incrementaron los préstamos y descuentos del instituto emisor durante el mes de junio, como puede observarse en el siguiente resumen:

(en miles de pesos)

	1968	
	Mayo	Junio
Préstamos y descuentos a bancos (*)	1.138.812	1.279.996
Descuentos a la Caja Agraria	1.234.398	1.285.098
Préstamos a otras entidades oficiales	455.475	459.605
Préstamos y descuentos a organismos del sector privado y otros	1.373.734	1.379.757
Totales	4.202.419	4.404.456

(*) Incluye avances de contrapartidas al gobierno, según resolución Nº 13, de marzo de 1968, de la Junta Monetaria, para mayo y junio por $ 247.716.000 y $ 264.331.000, respectivamente.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Las reservas de oro y divisas de US$ 155.792.000 en mayo, subieron en junio a US$ 163.071.000, cifras estas que no incluyen cartas de crédito; los billetes del banco en circulación de $ 3.570.211.000 en mayo, pasaron en junio a $ 3.794.072.000, y los depósitos y otros pasivos exigibles, de $ 8.369.190.000 en mayo, bajaron para el 30 de junio a $ 8.134.104.000.

El 19 de julio, día de la última consolidación semanal, los renglones anteriores ofrecían estos guarismos:

Reservas de oro y divisas	US$	162.700.000
Préstamos y descuentos	$	4.352.700.000
Billetes en circulación	$	3.796.300.000
Depósitos y otros pasivos exigibles	$	8.519.100.000

Sin incluír depósitos oficiales, los medios de pago para el 27 de junio muestran una cifra de $ 14.019 millones. En 31 de mayo quedaron en $ 13.914 millones.

BALANCE SEMESTRAL DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Las principales cuentas del último balance semestral, comparadas con las de los dos inmediatamente anteriores, aparecen en el siguiente cuadro:

	1967 Junio	1967 Diciembre	1968 Junio
	US$(000)		
Reservas de oro y divisas	142.241	149.364	163.071
	$(000)		
Préstamos y descuentos a bancos	924.112	1.027.778	1.279.996*
Descuentos a la Caja Agraria	975.835	1.234.990	1.285.098
Préstamos a otras entidades oficiales	379.603	440.226	459.605
Préstamos al gobierno nacional	10.000	10.000	.....
Préstamos y descuentos a organismos del sector privado y otros	1.547.389	1.299.350	1.379.757
Totales	3.836.939	4.012.344	4.404.456
Inversiones en documentos de deuda pública y otros	2.715.837	2.729.771	2.786.714
Billetes en circulación	3.176.133	4.922.447	3.794.072
Depósitos y otros pasivos exigibles	6.234.303	6.021.709	8.134.104

* Incluye avances de contrapartidas al gobierno, según resolución Nº 13, de marzo de 1968, de la Junta Monetaria, por $ 264.331.000.

LA UTILIDAD SEMESTRAL

De acuerdo con la ley orgánica y los estatutos del Banco, la junta directiva ordenó destinar la utilidad neta de $ 11.025.162.82 en la siguiente forma:

Cuota para amortizar la regalía adicional pagada al Estado	$ 318.850.00
Dividendos sobre acciones del Banco	9.052.538.40
Para el fondo de reserva legal	1.102.516.28
Para el fondo de recompensas y jubilaciones	551.258.14
Total	$ 11.025.162.82

EL MERCADO BURSATIL

A un total de $ 53.167.000 ascendieron las transacciones en la Bolsa de Bogotá en el mes de junio, frente a $ 97.541.000 en mayo anterior, resultando una disminución de $ 44.374.000.

El índice del valor de las acciones para el mes de junio fue 224.0; la base es 1934 = 100.

EL PETROLEO

Con los 5.413.000 barriles obtenidos en mayo, la producción total desde enero del año en curso sube a 27.034.000. En igual período del año anterior el rendimiento llegó a 29.401.000 barriles.

EL CAFE

Para el 22 de julio la cotización de nuestro grano en Nueva York fue de US$ 0.43 la libra.

En los mercados del interior del país para la misma fecha, la Federación Nacional de Cafeteros pagaba por la carga de pergamino corriente $ 905, y los exportadores particulares $ 850.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

EL MERCADO MUNDIAL DEL CAFE

JULIO DE 1968

El 10 del presente mes el presidente de los Estados Unidos firmó el instrumento de ratificación del convenio internacional del café, el cual había sido aprobado el 28 de junio por el senado en pleno. Este instrumento deberá ser depositado en las Naciones Unidas con el fin de que el nuevo convenio entre a regir en el mes de octubre próximo. De otra parte, el comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos aprobó el 16 de este mes un proyecto de ley complementario del convenio internacional del café, por medio del cual se le permite a los Estados Unidos asumir sus obligaciones como parte contratante del convenio. La ley, tal como fue aprobada, tendrá vigencia por dos años y contempla, según la enmienda que a última hora le introdujo el comité, la suspensión temporal de la participación de Estados Unidos, en el caso de comprobarse cualquier discriminación contra ese país en materia de transporte marítimo de café. El proyecto de ley será considerado por el senado en pleno para su aprobación final.

El Ministro de Industria y Comercio del Brasil, de acuerdo con informaciones periodísticas, anunció que cuando entre en vigencia el nuevo convenio internacional del café se comenzarán a variar los impuestos de exportación sobre el café soluble, de acuerdo con los impuestos de importación en los países de destino. El cálculo de tales impuestos se hará mediante la utilización de una constante básica, de la cual se restarán los impuestos de importación en el país consumidor, de tal manera que no habrá lugar a impuestos de exportación si los de importación en los países consumidores son iguales o mayores que la constante básica. El producto del impuesto se destinará a la promoción en los mercados tradicionales y a la asistencia técnica y la investigación en el campo del café. Igualmente, se anunció en Río de Janeiro el proyecto de exportar dos fábricas de café soluble con destino al Paquistán y a Mozambique, los cuales procesarán café verde brasileño que será exportado a diferentes países mediante acuerdos especiales.

El próximo 26 de agosto se iniciará el duodécimo período de sesiones del Consejo Internacional del Café en la ciudad de Londres. El proyecto de agenda para dichas reuniones consta de 29 puntos, entre los cuales se destacan los siguientes temas: 1) Observancia de las cuotas de exportación. 2) Sistema para el ajuste selectivo de la oferta de café. 3) Fondo de diversificación. 4) Sistema de controles. 5) Regulación de las importaciones procedentes de países no miembros de la Organización Internacional del Café. 6) Aprobación del cálculo de las importaciones y exportaciones totales del mundo y de las exportaciones probables de los países no miembros, en el año cafetero 1968-69. 7) Promoción del consumo del café.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos publicó su cuarta estimación sobre la producción mundial del café exportable, correspondiente al año cafetero 1967-1968, fijándola en 45.6 millones de sacos.

El 9 de julio terminó el período de quince días consecutivos del mercado para los suaves colombianos iniciado el 17 de junio, habiéndose registrado un promedio de precios de US$ 43.18 centavos libra, o sea 43 puntos por encima del máximo establecido para este grupo (US$ 42.75 centavos).

El 15 de julio, seis días después de haber terminado el período de quince, no habiendo la Junta Ejecutiva adoptado medida alternativa alguna, entró automáticamente en vigor un aumento de 177.600 sacos para los países del grupo suaves colombianos (Colombia, Kenia, Tanzania) aplicándose dicho aumento al trimestre julio-septiembre de 1968.

El 19 de julio Colombia aumentó el precio interno del café en pergamino, de $ 890.00 a $ 905.00 por carga de 125 kilos.

EXISTENCIAS EN PUERTOS

(Sacos de 60 kilos)

	Barranquilla	Buenaventura	Cartagena	Santa Marta	Total
Colombia:					
Julio 27/68....	——	104.706	2.692	13.364	120.762
Julio 29/67....	——	81.378	7.490	59.561	148.429
	Santos	**Río**	**Paranagua**	**Varios**	**Total**
Brasil:					
Julio 27/68.....	3.012.000	371.000	2.270.000	84.000	5.737.000
Julio 29/67.....	2.369.000	242.000	1.872.000	98.000	4.581.000

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

EXPORTACION DE CAFE COLOMBIANO
CUADRO COMPARATIVO Y PARTICIPACION PORCENTUAL
MES DE JULIO

(Sacos de 60 kilos)

	1967	%	1968	%	Diferencia
Estados Unidos .	224.463	44.4	269.180	47.6	44.717
Europa	270.009	53.4	278.101	49.2	8.092
Otros	11.037	2.2	17.855	3.2	6.818
Total	505.509	100.0	565.136	100.0	59.627

PRECIOS DEL MERCADO DE EXISTENCIAS

(En centavos de US$ por libra)

	Junio	Mayo	Variación Jun./68 May./68	Junio Máximo	Junio Mínimo
Brasil:					
Santos, tipo 2/3..	37.93	37.90	+0.03	38.00	37.88
Santos, tipo 4....	37.50	37.50	....	37.63	37.38
Paraná, tipo 4....	36.48	36.48	....	36.63	36.38
Colombia:					
MAMS	42.70	42.35	+0.35	43.25	42.25
México:					
Prima lavado	40.18	39.90	+0.28	40.38	40.00
Etiopía:					
Djimmas, UGQ..	37.95	38.28	—0.33	38.13	37.75
Uganda:					
Lavado Nº 10....	34.48	34.30	+0.18	34.63	34.38

EXPORTACION DE CAFE A LOS ESTADOS UNIDOS

(Sacos de 60 kilos)

	Mayo 1968	Mayo 1967	Variación
Colombia	201.309	243.370	— 42.061
Brasil	558.733	455.467	+103.266
Fedecame	337.078	385.584	— 48.506
Otros	859.295	637.126	+222.169
Total	1.956.415	1.721.547	+234.868

EXPORTACION COLOMBIANA DE CAFE
CUADRO COMPARATIVO Y PARTICIPACION PORCENTUAL

(Sacos de 60 kilos)

	Enero 1º a julio 29/67	%	Enero 1º a julio 27/68	%	Diferencia
Estados Unidos ..	1.744.810	53.6	1.646.619	43.8	— 98.191
Europa	1.420.065	43.6	1.978.479	52.7	558.414
Otros	92.394	2.8	131.790	3.5	39.396
Total	3.257.269	100.0	3.756.888	100.0	499.619

PROMEDIO DE PRECIOS DIARIOS
DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL CAFE

—En centavos de dólar por libra—

(Embarque pronto **exdock** Nueva York)

Fechas	Suaves colombianos	Otros suaves	No lavados arábigos	Robustas
Julio 1.....	43.25	40.17	37.25	34.07
Julio 2.....	43.25	40.17	37.25	34.07
Julio 3.....	43.25	40.17	37.25	34.07
Julio 8.....	43.25	40.17	37.25	34.07
Julio 9.....	43.25	40.17	37.25	34.07
Julio 10.....	42.75	40.17	37.25	34.07
Julio 11.....	42.75	40.00	37.25	34.07
Julio 12.....	42.63	40.00	37.25	34.07
Julio 15.....	42.63	40.00	37.25	34.07
Julio 16.....	42.75	40.00	37.25	33.94
Julio 17.....	42.50	40.00	37.25	34.00
Julio 18.....	42.50	40.00	37.25	34.00
Julio 19.....	42.75	40.00	37.25	34.00
Julio 22.....	42.75	39.88	37.25	34.07
Julio 23.....	42.75	39.88	37.25	34.07
Julio 24.....	42.75	39.88	37.25	34.07
Julio 25.....	42.75	39.88	37.25	33.94
Julio 26.....	42.75	39.88	37.25	33.88
Julio 29.....	42.75	39.88	37.25	33.88
Julio 30.....	42.75	39.88	37.25	33.88
Julio 31.....	42.75	39.50	37.25	33.88

MENSAJE DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, DOCTOR CARLOS LLERAS RESTREPO AL CONGRESO NACIONAL

20 DE JULIO DE 1968

Honorables senadores y representantes:

LA NECESIDAD Y LOS ALCANCES DE LA TRANSFORMACION

—I—

El período que cobija este mensaje se caracterizó, en varias partes del mundo, por crisis más o menos intensas, tanto políticas y sociales como económicas. El suceso internacional que engendró, sin duda, mayores perturbaciones y las sigue causando, pese a la iniciación de las negociaciones de paz en París, es la extraña guerra del Vietnam. Pero junto con ella pueden mencionarse la dramática tensión de las relaciones internacionales en otras áreas; la inestabilidad interna de muchas naciones, fruto del defectuoso funcionamiento de su organización institucional; la acentuación de graves desequilibrios económicos; la resistencia creciente a las desigualdades sociales; la revisión, a veces muy honda y sorprendente, de creencias, ritos, conceptos y costumbres se-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

culares; la generalización, en fin, de una inquietud difícilmente definible, mezcla de rebeldía e insatisfacción espiritual y de sobresaltada expectativa frente a los rasgos con que comienza a dibujarse lo que podría llegar a ser la organización social, en un mundo presionado por la creciente densidad de la población y donde el progreso técnico se caracteriza por procesos cada vez más complejos, menos accesibles a la acción individual, y al mismo tiempo de más hondas y aceleradas consecuencias sobre las condiciones de la vida colectiva.

— II —

La guerra del Vietnam, aunque localizada geográficamente, tiene efectos universales. Se los da, por una parte, su incidencia sobre la economía de los Estados Unidos, ya que el desequilibrio del balance de pagos de la principal potencia financiera está provocando medidas destinadas a corregirlo, las que, en definitiva, no pueden menos de traducirse en una cierta contracción de la economía mundial. Pero son más graves los trastornos políticos que ese conflicto agudiza. La lucha armada en la península asiática no ha sido lo que en lenguaje médico podría denominarse "un absceso de fijación". Por el contrario: ella ha exacerbado las diferencias ideológicas entre los países y en el interior de todos ellos; ha dado mayor intensidad a la propaganda que enfrenta agresivamente opuestos sistemas económico-sociales; ha contribuído a mantener una peligrosa y repugnante familiaridad con la violencia; desacredita los mecanismos internacionales creados para defender la paz; propaga los sistemas de intervención que la Asamblea de las Naciones Unidas ha condenado pero cuya extensión ella misma se ve obligada hoy a contemplar con lamentable impotencia; corroe la solidaridad internacional que había comenzado a manifestarse en actos tales como la declaración relativa a la "década del desarrollo". Resulta difícil encontrar en la historia otro ejemplo de una guerra local que haya polarizado tan radicalmente a tantas gentes y en tantos países distintos, o cuyas consecuencias económicas hayan sido tan generales y profundas. Y, sin embargo, tal conflicto se adelanta sin que los países, asociados en un sistema esencialmente creado con el objeto de preservar la paz y cuyos representantes actúan en el Consejo de Seguridad o en el más amplio foro de la Asamblea General, puedan desarrollar acción alguna para cambiar el curso funesto de ese proceso. Una vez más se comprueban así los defectos gravísimos de la Carta de San Francisco, los obstáculos que crea el poder de veto de las grandes potencias, la gran falla consistente en la falta de universalidad que no ha podido ser remediada. Probablemente parecerá todavía utópico hablar de una gran reforma que abra sin reservas la organización de las Naciones Unidas a todos los países del mundo; que establezca procedimientos más eficaces para dar solución pacífica a los conflictos; que dote al organismo internacional de un poder coactivo verdadero. Pero el espectáculo de la actual impotencia frente a una situación de la cual ninguna de las partes comprometidas puede escapar fácilmente, plantea, con claridad, los problemas de la organización internacional y la urgencia de encararlos abierta y francamente, por encima de todos los convencionalismos y de los alineamientos que en buena parte son fruto de prácticas imperialistas, brutales o hábilmente disimuladas, según las circunstancias.

El entendimiento que se va consiguiendo lentamente, con intervención de algunas de las grandes potencias, en el campo de las armas nucleares abre una ventana a la esperanza. Pero él es apenas el primer paso de lo que tendría que ser la reestructuración de la organización mundial para garantizar verdaderamente la paz, la seguridad, la no intervención y el respeto efectivo de los derechos humanos.

— III —

Si en el campo jurídico-político los organismos actuales no se han mostrado suficientemente eficaces para impedir la acción bélica, también están demostrando sus deficiencias en el económico y social. No ha sido posible hasta ahora que el papel asignado por la Carta de San Francisco al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se cumpla en la forma que aparece más lógica: forjando una verdadera política de integración de la economía mundial, para lograr un desarrollo armónico, y llevándola con eficacia a la práctica. Nadie puede, en verdad, desconocer el mérito de ciertas labores realizadas, por ejemplo, en el campo de la asistencia técnica, ni el influjo de algunas de las inversiones del Fondo Especial. Mucho menos la importancia de la acción que se adelanta a través de las agencias especializadas como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de la Salud, la FAO, etc. Pero, después de veintidós años de inaugurado el Consejo, las cifras examinadas en las conferencias internacionales nos muestran la evidencia de una desigualdad creciente, de un alejamiento cada vez mayor entre la situación del más alto porcentaje de la población mundial y la excepcionalmente favora-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

ble del grupo relativamente pequeño de naciones que han alcanzado un alto grado de desarrollo. Ni el funcionamiento del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), ni los esfuerzos realizados en las dos reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra, 1964; Nueva Delhi, 1968) han culminado en forma que pueda considerarse satisfactoria para una serie de problemas fundamentales: la situación de los productos básicos; la creación de sistemas que faciliten una mejor división del trabajo internacional, por el estímulo que pudiera darse a la exportación de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo; los sistemas de financiación y el régimen monetario internacional; la reglamentación del transporte marítimo, etc.

Se ha puesto de presente, en los tiempos más recientes, una relativa escasez de capitales disponibles para la financiación internacional, acompañada, naturalmente, del encarecimiento en las tasas del interés. Además, contrariamente a lo recomendado por numerosas conferencias regionales y mundiales, renace y se fortifica la tendencia a vincular los créditos externos con la compra de bienes a los países que los otorgan. El crédito de proveedores, arma en la competencia internacional, no obedece, como es obvio, a los mismos principios de una verdadera financiación del desarrollo, y es lamentable que esta se debilite proporcionalmente con respecto a aquel.

El sistema monetario internacional ha estado sometido a duras pruebas. Se ha planteado con insistencia el problema de la liquidez que el Fondo Monetario busca aliviar con fórmulas semejantes, por ciertos aspectos, a las que inspiraron el primer plan Keynes. La devaluación de la libra, acompañada casi inmediatamente de la de otras divisas; el desequilibrio del balance de pagos norteamericano que hizo temer una devaluación del dólar, provocó grandes transferencias internacionales de oro y forzó a un cambio en la política de ventas de este metal permitiendo que se creara un mercado donde las cotizaciones no corresponden a las paridades oficiales; las recientes pérdidas de reservas metálicas de Francia, consecuencia de la tormenta político-social que sacudió duramente su estructura económica; el terco planteamiento de una política contraria al "gold exchange standard", que cobró relativa fuerza antes de la crisis francesa, son fenómenos demostrativos de inestabilidad, y que, por supuesto, no pueden menos de tener reflejos importantes sobre la economía de todos los países. Al irrumpir ellos, han vuelto a aparecer, en forma todavía incipiente, por fortuna, algunas de las reacciones que aceleraron la desintegración de la economía universal en el período de la "gran depresión": la tendencia a reforzar el proteccionismo en naciones cuya demanda pesa fuertemente en el mercado mundial; la contracción crediticia; dificultades para el flujo de inversiones internacionales. Por suerte se dispone hoy de mecanismos de cooperación más eficaces que los del pasado y de un mejor conocimiento de los fenómenos cambiarios. Cabe confiar, por lo tanto, en que no se repitan las prácticas defensivas unilaterales, sin consideración a los efectos que pueden causar a otras naciones y a la economía mundial en su conjunto. Sería, sin embargo, excesivamente optimista considerar que esa economía no está atravesando por un estado de peligro, generador ya de visibles perturbaciones. Solo una política cooperativa, inspirada en el objetivo de mantener la expansión económica no únicamente en las grandes potencias sino, principalmente, para el mundo en desarrollo, podrá evitar una verdadera crisis general.

— IV —

Mencioné, en el primer párrafo del presente mensaje, la inestabilidad institucional que ha imperado en muchos países. El problema de adaptar las instituciones políticas a las condiciones de la vida contemporánea es muy agudo y resulta ilusorio pensar que podremos afrontar los cambios vertiginosos de esta época dentro de los viejos moldes y sin reformar muchas prácticas rutinarias que las exigencias de un buen manejo han tornado anacrónicas. Si el Estado tiene nuevas funciones, sus órganos necesitan capacitarse para cumplirlas armónica y eficientemente. Pero, además, ciertos fenómenos, como los que nacen de la explosión demográfica, la creciente concentración urbana, o las exigencias de una capitalización más acelerada para impulsar el desarrollo e ir formando una sociedad más igualitaria, tienen que variar necesariamente las relaciones del Estado con los particulares y los gremios, limitar el ejercicio de ciertas actividades individuales o gremiales en cuanto contradigan el bien general; llevarnos a modificar el uso de instrumentos que en otra época se consideraron indispensables y, sobre todo, a impedir que se utilicen en forma perjudicial para el normal funcionamiento del Estado y el bienestar progresivo de la comunidad.

El perfeccionamiento de la democracia representativa, adaptada, como quedó dicho, a las exigencias del desarrollo económico y social, debe ser nuestra meta. La falta de esa adaptación es lo que más a

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

menudo engendra la inestabilidad política. Si la imperfección del mecanismo obstaculiza el mejor uso de los recursos disponibles o facilita el continuado predominio de privilegios injustificables; si la práctica abusiva de ciertas formas de presión amenaza con crear condiciones anárquicas; si la integración social no se acelera para incorporar económica, cultural y políticamente a las grandes masas marginadas, la estabilidad política se romperá, una y otra vez, como nos lo demuestra la experiencia contemporánea.

Cuando descienda de estas consideraciones generales al estudio concreto de la situación nacional, volveré sobre el tema a que acabo de referirme. Dice él relación a materias tales como la de la repartición de competencias entre los distintos órganos del poder público; el alcance de la planeación y el funcionamiento de los organismos encargados de formularla; la organización de las masas populares para que tengan una participación más efectiva en la transformación económica y social del país; la reglamentación del derecho de huelga; la facultad estatal para establecer nuevas formas de capitalización y para la ordenación racional de los consumos; la defensa de la organización misma del Estado contra los factores de disgregación, etc. Sobre todo esto parece indispensable hacer revisiones a la par realistas y audaces, como he tenido ocasión de expresarlo muchas veces. Dondequiera que las clases dirigentes, económicas o políticas, se han aferrado torpemente a concepciones obsoletas, las instituciones acaban por romperse bajo la presión de los hechos.

—V—

La necesidad de una readaptación de las instituciones políticas a las exigencias de la sociedad contemporánea y la de acelerar los cambios sociales y económicos aparecen más de bulto cuando se medita sobre esa sorprendente revisión de creencias, ritos, conceptos y costumbres que mencioné al principio como característica de los tiempos presentes y sobre la inquietud que ha dejado de ser solo aquello que se llamó "la revolución de las expectativas crecientes" para convertirse en algo mucho más complejo y cuya verdadera naturaleza resulta todavía muy difícil apreciar con claridad.

Aquella revisión, aquella inquietud, se reflejan, de manera inevitable, con mayor o menor grado de intensidad, en todos los países. El nuestro no podía ser y no está siendo una excepción.

Ante nuestras clases dirigentes, en las distintas esferas, se plantea, consecuencialmente, la necesidad de procurar comprender esos fenómenos, para saber encuadrarlos dentro de una evolución que pueda cumplirse sin atravesar previamente por desórdenes anárquicos y sin tener que apelar tampoco a la implacable disciplina totalitaria. Cuando el gobierno habla de una política de "transformación nacional" se está refiriendo al conjunto de investigaciones y acciones que es preciso cumplir para ese objeto.

El deseo de "transformación" ha calado hondamente en el espíritu de la gran masa colombiana y la palabra está en todos los labios. Sin embargo, los diversos sectores no la entienden de manera idéntica y mucho menos se podría afirmar que todos estén dispuestos a aceptar las reformas y los sacrificios y esfuerzos que una verdadera transformación exige. Por el contrario: a cada paso afloran un aferrarse a viejas concepciones y prácticas; manifestaciones del egoísmo individual o gremial; posiciones arbitrarias cuyos móviles resulta casi imposible o poco discreto examinar. El hondo, el grande, el necesario inconformismo que debe ser el motor del cambio se va transformando extrañamente en un alud de pequeñas críticas subalternas, en una intemperante exigencia de condiciones contradictorias. A la gran mística animadora de un movimiento general se sustituye el pequeño reclamo obsesivo. Y resulta difícil, casi agotador, dentro de esa atmósfera, el esfuerzo que debe realizarse para no tener que capitular; para mantener programas cuyo abandono en materias capitales se solicita a título de conveniente y justificado compromiso; para consagrar al adelanto de las grandes líneas centrales de la política transformadora el tiempo que sin cesar quieren robarnos los pequeños conflictos, la necesidad de rectificar informaciones irresponsables o ligeras a la de poner en movimiento los rodajes averiados de ciertos sectores de la administración; para evitar, en fin, que la imprecisa pero grande y noble esperanza de la Nación se vaya extinguiendo o busque otros caminos, irritada por la lentitud exacerbada por los obstáculos que levantan los intereses creados, desorientada por la presentación maliciosa, torpe o incompleta de los problemas públicos.

Comprendo perfectamente que la tarea de la transformación es larga y que el actual gobierno solo alcanzará a adelantarla en parte. Pero aspiro a crear sobre ella una clara conciencia popular y por eso tengo que hablar a veces con ruda franqueza que a algunos sorprende e irrita; por eso, sin negarme al diálogo ni a los compromisos aceptables, estoy obli-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

gado a luchar inflexiblemente en defensa de ciertos puntos capitales; por eso he afirmado y repito ahora que mi misión no es simplemente la de mantenerme, de una u otra manera, en el gobierno hasta el término de mi mandato constitucional, sino, preferentemente, la de impulsar un movimiento cuyos principios expresé ante el pueblo colombiano el cual los acogió al honrarme con su voto mayoritario y que aspiro a seguir viendo respaldados por la opinión pública y a que cada día sean mejor comprendidos y más vigorosamente aplicados.

— VI —

Un primer aspecto de la transformación es, sin duda, el que se refiere a la crisis general del Estado. Tiene esta muy variados aspectos sobre los cuales habré de detenerme en diversos capítulos del presente mensaje. Pero es posible enunciar una síntesis que en parte condensa ideas ya expuestas en los programas de la coalición gubernamental y en parte las aclara y complementa.

Nuestra aspiración, dije antes, es la de perfeccionar los principios de la democracia representativa, adaptándolos a las nuevas funciones del Estado para hacer posible que se cumplan por los medios jurídicos, y dentro de la paz, pero con la necesaria celeridad, los grandes cambios económicos y sociales que el país necesita. Podría parecer inútil volver a recordar que, por un tiempo relativamente largo, el país, lejos de avanzar en el perfeccionamiento de aquellos principios, se apartó de ellos. Las características que, para común infortunio, asumió la controversia política, llevaron al anormal estado de cosas que imperó entre 1949 y 1958. No funcionaron durante ese período de manera regular los órganos del poder público, porque las cámaras estuvieron clausuradas o solo actuaron, por pocos meses, un remedo de congreso del cual estaba ausente la mitad de la Nación o una llamada "constituyente", constituída en forma arbitraria y alterada en su composición al compás de los caprichos o planes del ejecutivo. Ni ese remedo de congreso, ni la constituyente, ejercieron funciones legislativas normales. Estas estuvieron totalmente a cargo del gobierno quien las cumplió bajo la forma irregular de los decretos de estado de sitio, decretos que se apartaron infinitas veces del espíritu y el texto de la Constitución Nacional que les da un carácter eminentemente transitorio y sin más alcance que el de suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio, o el goce de ciertas garantías individuales, para el exclusivo fin de restablecer el orden público alterado. En lugar de eso, se regularon materias por completo extrañas a ese restablecimiento, sin relación siquiera, muchas veces, con agudas situaciones de emergencia social o económica. Simplemente, el órgano ejecutivo se apropió por completo la función de legislar, y el órgano jurisdiccional fue impotente para preservar el orden jurídico así quebrantado.

Para salir de esa completa anormalidad tuvo que apelarse a un procedimiento de excepción, sometiendo, por la vía del plebiscito, a la decisión del pueblo, constituyente primario, nuevas bases institucionales, las que acordaron los jefes y directorios de los viejos partidos en la llamada "Comisión de Reajuste Institucional", levemente modificadas por el gobierno de la Junta Militar.

Se retornó de esa manera al imperio de la Constitución de 1886 y de las enmiendas introducidas a ella. Pero se hicieron a ese conjunto de normas constitucionales reformas de mucha trascendencia, algunas destinadas expresamente a tener vigencia transitoria y otras a regir indefinidamente. Más tarde el congreso mismo, actuando ya en forma regular, amplió a diez y seis años el régimen transitorio previsto solo para doce en el plebiscito y, de otro lado, modificó el texto del artículo 121 de la Carta. Esta última enmienda, inspirada en altos principios republicanos, se convirtió, sin embargo, en un factor corrosivo de la organización democrática fundada en la separación de las funciones legislativa y ejecutiva.

El país se familiarizó peligrosamente, durante la era de la anormalidad, con la práctica de que el ejecutivo legislara sobre todas las materias entregadas antes a la decisión del congreso por medio de decretos de estado de sitio, es decir, de los que invocan la "legalidad marcial" prevista por el artículo 121. De otra parte, la exigencia, consagrada por la reforma prebiscitaria, de que toda decisión en las corporaciones públicas solo puede adoptarse por una mayoría de las dos terceras partes de los votos, entraba el poder decisorio del congreso y fácilmente conduce a la parálisis de su actividad legislativa. Es verdad que el mismo plebiscito previó la posibilidad de que al comienzo de cada legislatura una ley, solo aplicable durante el término de dos años, autorice las decisiones por simple mayoría absoluta para las materias que su texto designe expresamente. Pero esa ley solo puede aprobarse, a su vez, con el voto de las dos terceras partes, y la reforma del artículo 121, en cuanto dispuso que el Congreso debe estar reunido durante todo el tiempo en que subsista el estado de sitio, engendró una pasiva conformidad de las cámaras con el mantenimiento indefinido de ese estado.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Así, de un lado, existía, y aún no ha desaparecido por entero, la tendencia a que el ejecutivo legisle sin limitaciones una vez declarado el estado de sitio; de otro, se crearon motivos para que, declarado que fuera este, no existiera en el legislativo el interés de que se levantara. El retorno gradual a la normalidad democrática, al funcionamiento tradicional de los órganos del poder, buscado por los fundadores del Frente Nacional, estaba de esa manera minado peligrosamente. A esa situación extraña tuve oportunidad de referirme en mi mensaje del año pasado.

Algunos desórdenes, en ninguna manera incontrolables y que estaban geográficamente localizados, llevaron al pasado gobierno a declarar turbado el orden públco y en estado de sitio todo el territorio nacional, volviendo de ese modo a una situación que había cesado desde que el congreso dio carácter de legislación permanente a la mayor parte de los decretos legislativos que se habían dictado invocando el artículo 121, y después también de que se ahogaron en su cuna los movimientos conspirativos que algunos pequeños grupos revoltosos intentaron adelantar en los comienzos de la administración Lleras Camargo. Desde ese momento, la presión interna y aun externa para que el ejecutivo legislara por decreto sobre materias extrañas al restablecimiento del orden público se hizo muy intensa. Y como se atravesaba por un período de graves dificultades cambiarias, económicas y fiscales, y, de otra parte, pese al complicado sistema de compromisos políticos al que se dio el nombre de "participación milimétrica o distribución de cuotas de poder para algunos de los grupos políticos, al gobierno le era prácticamente imposible obtener del congreso la adopción de prontas decisiones sobre materias tan complejas como el régimen cambiario y el establecimiento de impuestos, el país se deslizó de nuevo hacia la anormalidad institucional y decretos de estado de sitio reglamentaron materias propias por su naturaleza de la decisión parlamentaria. El ejecutivo, es verdad, llevó esos decretos a las cámaras con la voluntad manifiesta de que al convertirlos en leyes el congreso facilitara el levantamiento del estado de sitio. Pero eso no ocurrió, como es bien sabido.

Cuando inició su período la actual administración ejecutiva no solo eran visibles la conformidad de vastas zonas de la opinión pública con la situación descrita, y un muy extendido deseo de que el gobierno desarrollara por medio de decretos legislativos su programa y resolviera por el mismo procedimiento los problemas que debía afrontar, sino que se le demandó recurrir a un plebiscito para obtener directamente del pueblo las reformas constitucionales que ese mismo programa contiene, en especial las relativas a la composición y atribuciones del congreso.

No es eso lo que yo había ofrecido al país; no es eso lo que corresponde a mis convicciones y a mis conceptos sobre la organización constitucional. Por eso me negué a buscar la reforma de la Carta a través de medios diferentes a los contemplados en ella; por eso he limitado la expedición de decretos de estado de sitio a materias estrechamente relacionadas con la conservación o restablecimiento del orden público y di vigencia por tiempo fijo a las escasas normas que una gravísima emergencia cambiaria me obligó a dictar, al tiempo que solicitaba del congreso expresas facultades para adoptar un estatuto completo sobre cambio exterior y comercio internacional; por eso el gobierno ha venido sometiendo a la consideración del congreso, en forma de proyectos de ley, las normas destinadas a desarrollar sus programas o ha solicitado facultades precisas y "pro-tempore" para expedir otras que por su urgencia o características peculiares deben ser reguladas usando ese instrumento, como lo previó el constituyente de 1886.

A nadie pueden ocultarse las gravísimas consecuencias que para la democracia colombiana habría tenido una conducta diferente. Pero no considero necesario señalarlas de nuevo, porque creo que el país las ha entendido bien y porque, pese a todas las fallas de su organización, el congreso es hoy mirado, por fortuna, no como un obstáculo para el buen manejo del país sino como irreemplazable mecanismo del régimen constitucional y foro, el más autorizado, de la opinión pública. El gobierno todo, y yo personalmente, nos hallamos satisfechos por haber contribuído con nuestra conducta a ese resultado al cual es indispensable dar estabilidad y firmeza.

— VII —

Para conseguirlo, entre otros objetivos de gran interés nacional, se presentaron precisamente por el ejecutivo los tres proyectos de acto legislativo reformatorios de la constitución que, con numerosas reformas fruto de la iniciativa parlamentaria, y tras muchos meses de prolijas discusiones, recibieron su aprobación en primera vuelta durante la pasada legislatura ordinaria. Ahora esos proyectos, que comenté ampliamente en mi mensaje del año pasado y a los cuales dedico en el presente escrito un capítulo especial, entrarán a ser considerados en segunda vuelta por las Cámaras Legislativas.

En determinado momento y ante el peligro inminente de que el segundo y el tercer proyecto naufra-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

garan en medio de una inexplicable confusión, con lo cual se habrían sacrificado las que considero bases esenciales del movimiento de transformación nacional, me sentí obligado a presentar mi renuncia ante el Honorable Senado. Como lo advertí entonces, no estaba realizando con ello un gesto convencional, ni representando una comedia, ni dando muestras de una intransigencia irritante, sino tan solo dejando en manos de aquella corporación la libertad de escoger libremente si la coalición gubernamental debía o no continuar bajo la dirección que el pueblo le dio y, naturalmente, de conformidad con los programas que expuse con claridad antes de que esa dirección se me otorgara.

En mi carta de renuncia enumeré los aspectos más importantes de la reforma y terminé indicando que si el Honorable Senado no aceptaba mi retiro de la primera magistratura yo tendría derecho a considerar que se estaba dando implícita aprobación a los puntos de vista del gobierno. No solo la alta cámara se negó a aceptar mi renuncia, sino que la casi totalidad de quienes han venido siendo considerados como miembros de la coalición gubernamental me reiteró su respaldo en términos tan honrosos como obligantes. De igual manera procedieron los directorios nacionales de los partidos históricos.

Como lo recordé en aquella oportunidad, el gobierno ha dado en todo el curso de la discusión de las reformas muestras abundantes y repetidas de su espíritu conciliador; aceptó que muchas de sus propuestas originales fueran modificadas y otorgó su asentimiento a la introducción de artículos nuevos, aun en los casos en que podía oponerles objeciones válidas en su concepto. Aprobados como han quedado los proyectos en la primera vuelta, el señor Ministro de Gobierno y yo hemos celebrado numerosas conferencias con los directorios políticos y con los senadores de la coalición gubernamental. En ningún momento nos hemos negado a buscar fórmulas que consigan aunar el mayor número posible de voluntades, aunque sin ocultar, en ciertos casos, que preferiríamos otras. Pero es claro que ese espíritu de compromiso cordial está y tiene que estar limitado por nuestras obligaciones con el país consignadas en los programas de la campaña electoral y por nuestra convicción sobre la urgencia y necesidad de ciertas reformas esenciales. No quiero que nadie se engañe acerca de esto. El gobierno no desea ver aprobado a todo trance un acto de reforma de la constitución, cualquiera que sea su contenido, sino incorporar en la Carta ciertas cosas que considera altamente necesarias para el futuro manejo ordenado de la nación, para la preservación de las instituciones democráticas mismas y para que no prosigan prácticas que han generado graves crisis económicas, sociales y políticas en otros países. No nos mueve, a los actuales miembros del ejecutivo, ningún deseo de adquirir mayor predominio personal, y las reformas que solicitamos apenas si alcanzarán a tener algún influjo en lo que resta del actual período. Pero una larga meditación sobre la naturaleza de los problemas en el mundo contemporáneo; el análisis de las condiciones peculiares de Colombia y de las consecuencias de los errores ya cometidos, no bien conocidos por todos, nos mueve a insistir con entereza sobre puntos respecto a los cuales una concesión gubernamental no podría considerarse como prudente posibilismo sino como verdadero abandono de nuestros programas. Claro está que en manos de la mayoría del congreso está seguir respaldando esos programas o abandonarlos y derrotar al gobierno. Personalmente prefiero una abierta derrota, con todas sus consecuencias políticas, y no otorgar tácito asentimiento a lo que contradiga mis convicciones. Porque con ese asentimiento contribuiría a desorientar la opinión pública, a engañarla, a dar apariencias de homogeneidad a un movimiento que ya la habría perdido.

— VIII —

Según advertí atrás, las reformas constitucionales son objeto de un nuevo estudio detallado en otro capítulo. Pero por ahora quiero insistir en que ellas quieren acomodar nuestra organización institucional a las nuevas funciones del Estado y, al mismo tiempo, preservar la democracia representativa, apartarla de la pendiente que la estaba conduciendo fatalmente a su pérdida en plazo más o menos breve. Cuando se devuelve a las corporaciones públicas su poder decisorio dentro de una mejor repartición de competencias entre los distintos órganos; cuando se refuerza el poder de control del congreso; cuando se da efectividad a la planeación y al mismo tiempo se establecen los medios para que exista constante y competente vigilancia pública sobre la ejecución de los planes; cuando se evita que se sigan creando obligaciones a cargo del Estado sin respaldo en recursos ciertos; cuando se corta la dispersión improvidente de los dineros públicos en multitud de obras que solo entran a prestar servicio con retardos que implican inaudito lucro cesante; cuando se rompe cualquier interés de los órganos del poder público en mantener al país bajo la situación anormal del estado de sitio; cuando se borra la jurisprudencia que daba al ejecutivo facultades de omnipotente le-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

gislador y lo tentaba a buscarlas; cuando se facilita la oportuna acción del gobierno en situaciones de emergencia económica o social, se está ciertamente defendiendo la democracia. Se prepararía su sacrificio, en cambio, si se la atara a normas anacrónicas que han sido, una y otra vez, desbordadas o puestas en receso.

Algunas voces, no siempre muy autorizadas, se hacen oír ahora estruendosamente dizque para defender las atribuciones tradicionales del congreso contra el ejecutivo. Pero es este quien puede reclamar con mejores títulos haber sido y ser el defensor de la institución parlamentaria. Esta no se salvará impidiendo que se corrijan sus defectos, agravando fallas que la opinión condena, y oponiéndose a que se reemplace con un control serio y metódico la vaga e inoperante vigilancia que hoy pueden ejercer las cámaras sobre la marcha de la administración.

Hace ya treinta y cinco años fui elegido por primera vez miembro de la Cámara de Representantes. Salvo en la época de anormalidad institucional o durante los cortos períodos en que estuve retirado de la vida política, he actuado como legislador o colegislador y en el congreso o con su autorización o apoyo he realizado lo que podría considerar la mejor parte de mi tarea de hombre público. Todo me liga, pues, al parlamento, a su prestigio, al deseo de que pueda cumplir de la mejor manera el papel que le corresponde en la vida nacional. La reforma constitucional tiene esa inspiración y bien podría decir que en buena parte es fruto de mi propia experiencia como miembro de las cámaras. Ella deberá estar, por supuesto, complementada con otras medidas: una ley que reemplace los defectuosos reglamentos actuales de las corporaciones; la organización de ciertos servicios técnicos; una mejor instalación material que facilite el buen funcionamiento de los servicios y el trabajo personal de los parlamentarios, y, también, un cambio en la actitud de los órganos de publicidad que tan poco cuidado vienen prestando a informar adecuadamente al país sobre la actividad de la institución, sobre todo, en lo que a la labor de sus comisiones se refiere. Todas estas materias han sido objeto de conversaciones entre los presidentes de las cámaras y los miembros del gobierno y para algunas se están ya poniendo en práctica soluciones provisionales. En lo que toca al reglamento, sería altamente deseable que, tomando como base el proyecto preparado por el senador Toro Agudelo para el Comité Operativo que designé antes de mi elección, se emprendiera un estudio a fondo y se llegara a la expedición de la ley. Sobre el particular ha existido completo acuerdo entre los presidentes de las cámaras, los directorios políticos y el gobierno.

— IX —

La crisis del Estado no ha venido afectando tan solo al órgano legislativo sino también al ejecutivo y al jurisdiccional. En lo que a la administración pública se refiere, era natural esperar que así ocurriera. Ella tiene que asumir todos los días nuevas funciones, bien distintas de las tradicionales. Pero además tiene que asumirlas con respecto a una población que crece aceleradamente; que se desplaza en ininterrumpidas y copiosas migraciones internas; que cambia con celeridad sus aspiraciones y sus hábitos de vida y en cuyo seno se forman todos los días nuevas formas de asociación, grupos que se congregan para defender sus particulares intereses, una urdimbre social que irá siendo más y más compleja. Todo eso, dentro de la atmósfera de cambio a que me referí en un comienzo; bajo la instigación de aspiraciones concretas o de sentimientos no por confusos menos preñados de un poderoso dinamismo.

El problema, en cuanto al órgano ejecutivo concierne, tiene naturalmente, a un mismo tiempo, aspectos técnicos y un marcado carácter político. De este último hablaré primeramente.

He dicho numerosas veces que sería un tremendo error debilitar el régimen presidencial colombiano. Precisamente el número creciente de problemas y la complejidad que tienen exigen, en la órbita ejecutiva, al lado de mecanismos adecuados de coordinación, unidad en la orientación general y la facultad de decisión final en cabeza del Jefe del Estado. Aun el hecho mismo de que sean convenientes, en un país como Colombia, los gobiernos de coalición, antítesis de la absoluta hegemonía de partido, reafirma la necesidad de una dirección unitaria. Ni el previo acuerdo sobre las líneas generales del programa de gobierno, indispensable en toda coalición política, ni el más puro sentido de cooperación entre los partidos, pueden reemplazarla.

El plebiscito de 1957 no recortó la mayor parte de las atribuciones que la Constitución de 1886 señala al Presidente de la República. Pero en cuanto al nombramiento de sus agentes le impuso dos limitaciones durante el período de transición: la obligación de designarlos escogiendo en igual número miembros de los dos partidos históricos, conservador y liberal, cuando se trate de cargos políticos no pertenecientes a la carrera administrativa, y la de observar las normas legales orgánicas de esta.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Desde un principio surgió, como era natural esperarlo, en el plano nacional, y, más aún, en el de los departamentos y municipios, la tendencia de los partidos a imponer al presidente o a los gobernadores y alcaldes los nombres de sus colaboradores o el señalamiento de las carteras ministeriales o de los demás cargos que a cada una de las colectividades hubieran de asignarse dentro de la paridad ordenada por la constitución. Esa tendencia que, llevada al extremo, conduciría a un gobierno de los directorios, representa una inaceptable y perjudicial deformación de las normas plebiscitarias. Estas buscaron garantizar la participación de los partidos pero no destruír el régimen presidencial.

Es apenas natural pensar que el presidente tratará de hacer siempre el escogimiento de sus colaboradores buscando que estos tengan buena acogida entre los directorios políticos y los círculos parlamentarios y, a la vez, que posean las condiciones personales indicadas para el cargo que se les discierna y la completa confianza del Jefe del Estado. Pero la apreciación de esas condiciones corresponde a este y no puede dejarse a la mudable voluntad de los directorios partidarios.

Resulta también evidente que las normas plebiscitarias no pretendieron introducir una especie de régimen parlamentario ni, mucho menos, consagrarlo a favor de las asambleas y cabildos.

Con satisfacción puedo dejar aquí constancia de que los directorios nacionales de los dos partidos históricos no han pretendido invadir durante mi mandato el radio de las atribuciones y responsabilidades del Presidente de la República. Las sugestiones de carácter general que en ocasiones me han formulado han tenido siempre un carácter de amistosa cooperación. Salvo contadas excepciones, una conducta idéntica se ha seguido en departamentos y municipios.

La firme convicción que abrigo sobre la necesidad de preservar las prerrogativas presidenciales, así como las que corresponden a gobernadores y alcaldes, no es muestra de menosprecio por los dirigentes políticos. Simplemente creo que bajo una línea de conducta distinta no se podría ni exigir razonablemente responsabilidad a quienes firman los nombramientos, ni mantener unidad en la gestión oficial, ni tampoco, y esto es lo más importante, garantizar la imparcialidad del gobierno frente a las pretensiones encontradas no solo de los distintos partidos y grupos políticos, sino de los muchos candidatos que dentro de un mismo grupo aspiran a los cargos de elección popular. La administración no se debe utilizar para favorecer a ninguna fracción ni a ninguna persona en los procesos electorales. No es fácil dar vigencia efectiva a este principio; pero lo sería aún menos bajo un gobierno de los directorios.

La administración del complicado sistema del Frente Nacional ha sido posible porque, a pesar de que en determinados momentos, durante administraciones anteriores, los directorios políticos plantearon problemas al jefe del gobierno, ninguna norma le impone a este asignar matemáticamente los ministerios o las gobernaciones a los diferentes grupos que puedan formarse dentro de cada uno de los dos partidos. Se considera que el precepto constitucional queda cumplido si se respeta la paridad entre liberales y conservadores, sin más requisitos. La extraña tesis de que cada grupo podía reclamar y debía obtener su "cuota de poder" no se consagró, por fortuna, en la jurisprudencia constitucional de la república. La llamada "distribución milimétrica" no pasó de ser una decisión libre del presidente Valencia, inspirada posiblemente en el deseo de acomodar la distribución de las carteras conservadoras a su personal interpretación de los hechos políticos. Pero no se intentó presentar la "distribución milimétrica" como tesis constitucional, ya que en este caso habría sido forzoso reservar ministerios y gobernaciones para la Alianza Nacional Popular y para el Movimiento Revolucionario Liberal.

El recuento de estos antecedentes no es inoportuno. Ahora, en efecto, se trata de reformar el sistema introducido por el plebiscito no ya para el período transitorio, sino como régimen normal. Según ese sistema, al terminar el período de 16 años para el cual se prescribió la paridad en las cámaras entre los dos partidos, el presidente tendría que distribuír los cargos políticos del gobierno, comenzando por los del gabinete, entre todos los partidos representados en el congreso, con acuerdo sobre el programa de la administración o sin él. Se instauraría así un verdadero ejecutivo plural, contra cuyos peligros puse en guardia al país en mi mensaje del año pasado y luego en la carta de renuncia que dirigí al Honorable Senado.

No me detengo ahora a recapitular todas las razones que respaldan mis puntos de vista. Basta añadir que si el precepto indicado se mantuviera vivo y llegara a aplicarse sería un factor que produciría automáticamente el fraccionamiento de los partidos históricos, bajo cualesquiera nombres, y que haría tremendamente difíciles la constitución y dirección del gobierno. Y eso, precisamente, cuando todo in-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

dica la necesidad de reforzar al ejecutivo dentro de su propio radio de acción, de hacer posibles la prontitud de sus decisiones y la unidad de orientación de las mismas.

En otros capítulos del presente mensaje, al hacer un nuevo análisis de los proyectos de reforma constitucional y al estudiar la reforma administrativa, volveré sobre este punto. Por el momento quiero dejar muy clara mi opinión sobre que el reemplazo del régimen presidencial sabiamente consagrado en la constitución de 1886 por un ejecutivo en que forzosamente tendrían que convivir gobierno y oposición, y que de hecho sería un gobierno de gabinete que iría reflejando todas las diferencias de opiniones que surgieran en el congreso, constituiría el más grave de los errores. Parece que, por fortuna, ya se está comprendiendo la gravedad de esta cuestión cuyo estudio no debiera estar interferido por consideraciones oportunistas. La reforma de la Constitución, destinada a dar un marco estable y serio al futuro manejo del país, no puede juzgarse a la luz de intereses fugaces, de situaciones políticas cambiantes e inestables.

—X—

Precisamente porque son ineludibles grandes y hondos cambios estructurales que no pueden realizarse sin esfuerzo, sacrificios y disciplina y sin sujeción a planes cuidadosos, he venido defendiendo una mejor distribución de competencias entre los órganos del poder público y la preservación del régimen presidencial. Pero la evolución ordenada hacia una sociedad más igualitaria tiene que hacerse tomando en consideración otros aspectos a los cuales debo hacer aquí siquiera breve referencia.

Existe lo que podría llamarse un problema de "participación" de los distintos estamentos económicos y sociales en el estudio y en las decisiones. Existe también la necesidad de incorporar el esfuerzo de toda la comunidad a la tarea del cambio para aprovechar el espíritu de iniciativa y la fuerza de trabajo que no se pueden recoger por los cauces tradicionales.

De las formas que asuma la participación dependerán en mucho el sentido y la oportunidad del cambio y la manera de cumplirlo.

Como en todo el proceso juega un papel capital la maquinaria administrativa, lo primero que se plantea es el problema de las relaciones entre el Estado y sus dependientes.

Al examinar, en otro capítulo del presente mensaje, la reforma administrativa que el gobierno está comenzando a implantar, me detendré sobre diversos aspectos de esas relaciones: el reclutamiento de personal y las dificultades inherentes a la formación y retención de los cuadros técnicos; el régimen de prestaciones sociales; la jubilación; el adiestramiento; la garantía contra destituciones arbitrarias; las instituciones de bienestar, etc. Por ahora considero necesario indicar que la maquinaria estatal tiene que estar sometida en su funcionamiento interno a los principios del derecho público, salvas taxativas excepciones, y que se incurre en una peligrosa y lamentable confusión cuando se pretende asimilar las relaciones entre el Estado y todos sus servidores a las que existen entre los empresarios privados y sus empleados u obreros.

La estructura estatal se ha venido modificando aceleradamente con la tendencia hacia la llamada "descentralización técnica". Consiste esta en organizar ciertos servicios o actividades del Estado fuera de las formas tradicionales, bajo la denominación de establecimientos públicos, de empresas industriales o comerciales y de sociedades de economía mixta. Esta descentralización se hace indispensable en muchos casos por la naturaleza misma de las funciones que es necesario cumplir y además por el crecimiento en el volumen de la actividad pública. Surge entonces la pregunta de si los jefes y dependientes de aquellas entidades deben seguir siendo considerados como funcionarios y empleados públicos, sujetos a las normas de la carrera administrativa, o si cambia su posición jurídica. Acabo de indicar mi criterio general sobre el particular y voy a complementarlo con algunas observaciones.

Aun dentro de la organización tradicional de los ministerios y departamentos administrativos se ha distinguido siempre entre funcionarios o empleados públicos por una parte y trabajadores oficiales por otra. Los primeros son agentes de la administración y tienen con esta una relación de derecho público; los segundos prestan un servicio muy semejante al que podría cumplirse en la empresa privada, de carácter predominantemente manual, y su vínculo con el Estado tiene más la naturaleza de un contrato de trabajo que la de una dependencia jerárquica administrativa. Las consecuencias de orden práctico que esta distinción tiene se presentan en varios campos, principalmente en la forma de contratación del trabajo y en el régimen legal aplicable a las relaciones laborales.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Ahora bien: ¿varían las cosas por el hecho de que un determinado servicio sea objeto de descentralización técnica? La respuesta que se dé a esta pregunta tiene una importancia capital. Si el empleado de un establecimiento público deja de tener el carácter de funcionario oficial, no debería pertenecer lógicamente a la carrera administrativa; entre él y el establecimiento existiría tan solo un contrato de trabajo; el régimen disciplinario general no le sería necesariamente aplicable.

Ha existido, en la práctica, una grande confusión sobre todas estas materias. El cuidadoso análisis jurídico que requieren lo está llevando a cabo el gobierno al redactar los decretos referentes a la reforma administrativa. Pero para mí es evidente que ni la conveniencia de dar mayor agilidad a ciertas actividades del Estado ni la índole peculiar de algunas de ellas, tan diferentes de las tradicionales, justifican en el campo de las relaciones entre el Estado y sus agentes el reconocimiento de dos regímenes distintos. En la práctica, sin embargo, eso es lo que ha ocurrido. Con la consecuencia, fácilmente predecible, de que sectores de la administración cada día más numerosos, y aun muchos encargados de cumplir funciones que siempre se han ejecutado por los rodajes administrativos ordinarios, forcejean para acogerse a la descentralización técnica. Es posible que, en ciertos casos, sea conveniente adoptarla; pero las razones para hacerlo no deben ser, al contrario de lo que frecuentemente acontece, las que se originan en la posibilidad de establecer diferencias en cuanto a la posición administrativa del personal. En la medida de lo posible, la carrera administrativa debe aplicarse de igual manera al rodaje ordinario del gobierno y a los organismos descentralizados. Lo mismo debe decirse del régimen disciplinario.

La materia tiene principalmente importancia por cuanto, si se procede de otra manera, la administración tiende a disgregarse con grave mengua de la unidad de acción; se reemplaza la norma administrativa por un contrato colectivo de trabajo como en el campo del derecho privado y, finalmente, se pretende acudir a los medios que la constitución autoriza para fortalecer a los empleados en relación con el empresario, es decir, a la huelga. Esa tendencia está llena de peligros para la estabilidad del Estado y es además injustificable. En efecto, en el campo de los intereses privados al adelantarse la negociación de un contrato colectivo de trabajo se encuentran enfrentados dos intereses: el del asalariado y el del capitalista, y lo que en definitiva se trata de acordar es la parte que de los ingresos de la empresa haya de dedicarse a conservar el capital y remunerarlo y lo que deba corresponder al factor trabajo. Pero cuando es el Estado quien actúa como empleador o empresario, aunque el servicio se halle descentralizado técnicamente, no se trata de distribuír el ingreso entre los factores de la producción, sino de buscar un razonable equilibrio entre el costo del personal afecto a un servicio y los beneficios que con este reciba la comunidad. No se puede llevar, pues, al examen de los problemas relacionados con el número, remuneración, prestaciones sociales, etc., de los empleados públicos, incluyendo el personal de los institutos descentralizados, el espíritu de lucha de clases, de oposición de intereses, que por lo general impera bajo el régimen capitalista en las relaciones laborales. Los problemas del personal administrativo tienen que examinarse, es verdad, tomando en cuenta factores tales como la necesidad de garantizar a ese personal un nivel de vida adecuado, un razonable bienestar, y el no menos importante de poder atraer al servicio público a personas bien capacitadas técnicamente e intachables desde el punto de vista de su honestidad. Pero, de otro lado, hay que tomar en cuenta el conjunto del problema fiscal del Estado; los límites que la conveniencia económica impone en la redistribución del ingreso nacional a través de los mecanismos tributarios; la multiplicidad de las necesidades públicas y las prelaciones que deben establecerse al procurar satisfacerlas.

Todo esto parece elemental; pero resulta necesario recordarlo porque no siempre se toma en cuenta por quienes tienen la responsabilidad de la gestión administrativa ni por las organizaciones sindicales. Ahora bien: si el Estado es, como tiene que ser, el mayor agente de la transformación, debe actuar con una visión de conjunto sobre las necesidades sociales y aplicarla en la organización de sus propios mecanismos.

Otra consecuencia lógica de las consideraciones expuestas es la de que no puede permitirse la violación de las normas sobre prohibición de la huelga para quienes tengan el carácter de empleados oficiales, incluyendo los de las agencias descentralizadas.

Sin perjuicio, repito, del análisis más detallado que de los problemas administrativos debo hacer, como comentario a la reforma, he estimado conveniente adelantar los anteriores conceptos en este capítulo introductorio. Ellos pueden sintetizarse en los siguientes principios:

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

a) Los mecanismos administrativos y, en general, el conjunto de la gestión pública, tienen que acomodarse a los programas de la transformación, tomando en cuenta que el objetivo esencial de esta es la marcha hacia una sociedad más igualitaria, marcha que necesariamente implica consagrar los mayores esfuerzos y recursos a la integración moral, cultural y económica de los sectores marginados.

b) El principio anterior debe tener predominante influjo cuando se trate de resolver los problemas relativos al número de funcionarios, remuneraciones, prestaciones sociales, régimen disciplinario, etc. Uno de los grandes problemas contemporáneos es el de evitar que la burocratización afecte gravemente el ahorro y la inversión públicos, y el de que se pueda crear una oposición entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y los objetivos de la política general. El problema de las relaciones entre el Estado y sus agentes no se plantea ni puede plantearse en los mismos términos de las relaciones laborales entre el empresario privado y sus dependientes.

c) La evolución en el campo de la ciencia y la práctica administrativas ha tenido y sigue teniendo como una de sus manifestaciones características la descentralización técnica. Pero para aplicarla hay que adoptar el criterio de que lo que debe inspirarla es la naturaleza de las funciones que vayan a encomendarse a los organismos descentralizados y no el deseo de colocar a una parte de la administración bajo regímenes que se aparten de las normas esenciales de la carrera administrativa.

d) La descentralización técnica debe practicarse en forma que no comprometa la unidad de la política estatal ni la esencia del régimen presidencial consagrado en la constitución.

— XI —

Dejando de lado, por ahora este tema, deseo exponer el pensamiento del gobierno sobre otros ya mencionados de paso y, en primer término sobre el llamado problema de la "participación" de los distintos estamentos económicos y sociales en el estudio de los problemas públicos.

Con frecuencia se habla ahora de los "grupos de presión" y no puede eludirse el examen de sus actividades al comentar el problema mencionado. ¿Hasta qué punto la "participación" conjura la presión, abriendo el camino para la conciliación de intereses? ¿De qué manera debe reglamentarse tal participación? ¿Cuáles límites se deben trazar a la presión de los estamentos económicos y sociales dentro de los cuadros de una democracia representativa? Y, ante todo, ¿hasta qué punto las organizaciones existentes pueden considerarse auténticamente representativas de aquellos estamentos y cuál es la posición de los grupos marginados?

El gobierno está, naturalmente, obligado por la Constitución y las leyes a recibir las peticiones que en términos respetuosos le haga cualquier ciudadano y a resolver sobre ellas. Está, además, facultado para constituír comités con carácter permanente u ocasional que le sirvan de consejeros en el estudio de los problemas públicos o en cuyo seno se busque armonizar los intereses de los diferentes sectores. De otro lado, las leyes pueden confiar ciertas funciones a organismos que ellas mismas creen, ya de carácter puramente consultivo, ya con poder decisorio, siempre que, en este último caso, no se invada la órbita de las atribuciones constitucionales del presidente. Por su parte, las comisiones de las cámaras pueden escuchar las representaciones escritas o verbales que ante ellas quieran hacer los personeros de cualquier gremio o interés.

Así pues, las decisiones del congreso y de las asambleas y concejos, lo mismo que las del gobierno, pueden estar precedidas, como de hecho lo han estado muchas veces, de deliberaciones con quienes tienen o alegan tener la representación de intereses particulares en las disintas esferas (sindicatos, asociaciones de empresarios, organizaciones de gremios económicos, etc.). Y, en no pocos casos, esa representación entra a participar del poder decisorio, dentro de una esfera limitada.

No han solido ahondar mucho nuestros tratadistas de derecho público en los aspectos jurídicos que presentan las distintas formas de participación. El gobierno, al estudiar la reforma administrativa, sobre todo en lo que concierne al régimen de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas de economía mixta, se ha visto obligado a considerarlos. Al comentar en detalle las bases de la reforma explicaré de qué manera lo ha hecho y citaré algunos antecedentes legislativos de importancia. Por ahora diré que estimo de grande importancia la materia, como lo expresé en mis programas iniciales de gobierno. También deseo añadir que me he preocupado por encontrar los medios de otorgar representación y participación decisoria a los grupos sociales que tradicionalmente han carecido de organización y los cuales, en mi entender, son los más numerosos del país. No otra cosa persiguen, por ejemplo, los de-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

cretos referentes a la organización de los usuarios de los servicios rurales, predominantemente pequeños campesinos que no han participado jamás, a través de representantes auténticos, ni en las juntas de las sucursales o agencias locales de esos servicios (Caja Agraria, INA, etc.), ni en los comités regionales que previó la ley de reforma social-agraria, ni en los organismos gremiales. También se inspiran en la misma tendencia la importancia creciente que el gobierno viene otorgando a las Juntas de Acción Comunal, y la práctica de que los altos funcionarios, comenzando por el Presidente de la República, entren en directo contacto con los miembros de aquellos grupos comunitarios que no han solido tener intervención e influjo en las decisiones que a ellos primordialmente interesan.

El formar una sociedad más orgánica, según lo enunció desde 1962 el programa de los cuarenta, como medio de facilitar una real participación a todas las escalas, es la meta que el gobierno persigue. No se nos oculta que se trata de una empresa que por su misma naturaleza y extensión exige un esfuerzo prolongado. Aspiro a cubrir siquiera sus primeras etapas. En la medida en que nuestra sociedad se vaya volviendo más orgánica, la participación de los diferentes estamentos, por medios distintos del ejercicio de la función política a través de las votaciones para elegir las corporaciones públicas y el presidente, podrá acentuarse y ser, al mismo tiempo, más auténtica. Pero la participación así concebida plantea cuestiones cuyo examen no puede soslayarse, en primer término la de si se debe pensar o no en crear organismos representativos de intereses que compartan en alguna manera la función legislativa con el parlamento, o con el ejecutivo ciertas competencias de iniciativa que hoy son propias de este, o las que la reforma constitucional va a reservarle.

La idea de una alta cámara sustitutiva del senado actual, e integrada por representantes gremiales, se expuso hace ya mucho tiempo en Colombia y la han defendido miembros destacados de los dos partidos. Tal cámara compartiría con la cámara baja todas o algunas, al menos, de las funciones legislativas.

En el actual estado de la evolución colombiana no considero fácilmente practicable ni siquiera conveniente el otorgar a un cuerpo de esa naturaleza competencia decisoria en la formación de las leyes o de ciertas leyes. En primer término, es aún largo el camino que nos falta por recorrer para que los organismos gremiales existentes puedan considerarse como una representación auténtica de todas las gentes cuyos intereses se relacionan con ellos. Luego, como es bien notorio, no todos los intereses gremiales se hallan ya agrupados orgánicamente. Por último, habría que añadir que la inserción de un cuerpo semejante dentro de la organización constitucional de la república haría indispensable que la constitución y las leyes no solo le señalaran sus funciones, sino que también reglamentaran la organización gremial sobre bases democráticas no alterables libremente por la sola voluntad de los agremiados. Hoy no existen bases que permitieran montar sobre ellas una estructura adecuada para entrar a compartir la función legislativa en su aspecto decisorio.

Sin embargo, es posible concebir, para más adelante, cuando nuestra sociedad haya llegado a un grado más orgánico, una reforma constitucional que variaría la actual organización del congreso y crearía un cuerpo representativo de intereses, quizá combinado con la representación de entidades científicas y técnicas, al cual se le atribuiría una cierta participación decisoria en algunos ramos de la legislación.

No me parece que haya llegado todavía el momento de introducir una reforma de esa clase. Sigo pensando en que se conserven las dos cámaras legislativas de directa elección popular, cuyos miembros reciben un mandato como representantes de la nación, del interés general, que es distinto de los intereses particulares o gremiales y superior a ellos. En cambio, opino, como ya quedó dicho, que se pueden ir organizando, con un carácter menos esporádico que el que hasta hoy han tenido, y con mayor autenticidad, ciertas formas de participación, ya en la preparación de determinados proyectos, ya en la etapa ejecutiva lo cual implica cierto poder decisorio ajustado a normas generales, ya en los organismos de revisión de la política propia de determinadas ramas.

Intentaré hacer más comprensibles estas ideas con algunos ejemplos.

En muchas ocasiones de la vida nacional, casi siempre en los momentos en que se atravesaba por agudas crisis, se han convocado comisiones compuestas por miembros del gobierno y representantes de algunos intereses gremiales para estudiar ciertos problemas y proponer soluciones. Sin desconocer el valor que indudablemente tuvieron algunas iniciativas emanadas de esas comisiones transitorias, no puede estimarse que semejante procedimiento sea el

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

más adecuado. Los distintos grupos llegan a aquellos cuerpos con una información desigual y precaria; no está prevista la preparación de documentos de trabajo claros y objetivos y, en fin, se labora bajo el apremio de las circunstancias.

Quizá, se puede seguir un camino más realista y eficaz, a través de la preparación de los planes sectoriales de desarrollo económico y en el manejo de ciertos aspectos de la política económica y social. En realidad, aunque con muchas imperfecciones, es lo que se ha hecho, y en ciertos campos desde hace mucho tiempo; pero se deben regular mejor las formas de participación y perfeccionarlas.

Tomemos el caso de la participación de los trabajadores, obreros y campesinos. No se puede decir ciertamente que ni la Sociedad de Agricultores de Colombia, pese a su creciente y benéfica democratización; ni las asociaciones de ciertos cultivadores, como los de arroz y algodón; ni los comités de cafeteros, representen a los asalariados agrícolas, y tampoco a los pequeños aparceros y arrendatarios. La ley de reforma social-agraria previó, en cambio, que de la Junta Directiva del INCORA formara parte un representante de los trabajadores del campo, el cual es elegido de listas confeccionadas por las dos principales confederaciones sindicales. Estas, infortunadamente, han dado, hasta ahora, mucha mayor importancia a sus actividades en la organización del asalariado urbano. A pesar de tal circunstancia, en el seno de la junta directiva del INCORA, con participación en las decisiones sobre la adopción de planes concretos, orientación de la reforma agraria, etc., han venido actuando representantes vinculados a los núcleos campesinos más pobres. De la misma manera tienen participación el sector empresarial agrícola, a través del miembro que se selecciona de candidatos presentados por la Sociedad de Agricultores de Colombia, y las cooperativas agrícolas. Se trata de un ejemplo de participación que puede estudiarse para perfeccionarlo y que tiene mucha importancia. Si, como corresponde a las orientaciones que estamos imprimiendo a la planeación, una parte del plan sectorial agropecuario, aquel cuya ejecución corre a cargo del INCORA, se elabora inicialmente en el seno de esta entidad, y así efectivamente está ocurriendo, hay una participación real de todos los estamentos en la formación de los planes, y luego en la dirección de la manera como se les ponga en práctica.

No ha tenido, por el contrario, efectividad lo previsto en la ley sobre el Consejo Nacional Agrario que debería examinar periódicamente el curso de la reforma, hacer su examen crítico, formular observaciones y sugerencias en un foro más amplio que el de la junta directiva del INCORA. Como tampoco han funcionado los consejos seccionales en donde no ha existido una verdadera y justa representación de todos los estamentos sociales del campo y que, bien conformados, podrían ser impulsores importantísimos de la transformación en la vida rural. Ahora, ya iniciada la organización de las asociaciones de usuarios de los servicios rurales, incluyendo a arrendatarios, aparceros y asalariados, podrá modificarse la composición de esos consejos y también dar vida al nacional. El gobierno se propone incluír esos cambios en los decretos de reforma administrativa que actualmente prepara.

Hay otros ejemplos de participación de los diferentes estamentos sociales que resulta interesante mencionar: la que está consagrada en las normas orgánicas del Instituto de Seguros Sociales o en las del Instituto Nacional de Aprendizaje. En ambos casos la participación es efectiva para la formulación de los planes sectoriales y para la administración.

Un punto que merece especial examen es el de la participación para la formulación de la política salarial y, en general, de la política laboral, el cual debe abarcar el estudio de problemas tales como el del nivel de empleo, la orientación profesional, las prestaciones sociales, la participación de los asalariados en la administración o en el capital de las empresas, las medidas de seguridad, el papel de los sindicatos, la oferta y demanda de mano de obra calificada y no calificada, etc. Soy partidario decidido de un Consejo Nacional del Trabajo, de integración tripartita (Estado, asalariados, empresarios), dotado de suficientes auxiliares técnicos, para cumplir el objetivo indicado. El consejo debería tener un carácter permanente; su funcionamiento facilitaría el mejor conocimiento de los problemas laborales y el lugar de estos dentro del conjunto de la problemática nacional. La diaria experiencia me viene mostrando la necesidad de mejorar ese conocimiento y además la de acostumbrar a empresarios y asalariados a no considerar unilateralmente las situaciones sino tomando en cuenta el conjunto complejo del proceso de desarrollo económico y social, dentro del cual la situación de los sectores marginales tiene que recibir especial atención. Como debe recibirla igualmente la urgencia de que la producción colombiana pueda alcanzar y mantener condiciones competitivas en los mercados mundiales, ya

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

que nuestras posibilidades de desarrollo están cada día más dependientes el ensanche de las exportaciones y del mantenimiento de costos aptos para reducir el subconsumo interno.

Al dictar los decretos sobre reforma administrativa se creará y se estructurará debidamente ese Consejo Nacional del Trabajo, adscrito al ministerio del ramo pero que tendrá estrechas relaciones con el Departamento Administrativo de Planeación y con el Consejo Nacional de Política Económica.

Cuándo se podrían complementar estas formas de participación sectoriales, con carácter meramente consultivo unas veces y que en otras se extiendan hasta el campo administrativo y decisorio, a un nivel más alto, que cobije todo el conjunto de los planes generales de desarrollo económico y social, es cosa que nos irá diciendo la experiencia. Por el momento soy partidario de perfeccionar, extender y hacer más auténtica la participación de todos los estamentos en la órbita sectorial: política laboral y de empleo; política agrícola y social-agraria; preparación de los planes indicativos para las diferentes ramas industriales, etc. De la misma manera me propongo seguir activando la organización comunitaria, que ya ha cobrado tanta fuerza en el país pero que necesita de mayor ayuda técnica y que es preciso defender para que no se la deforme y corrompa.

— XII —

El problema de la participación se plantea en terrenos distintos de los ya mencionados, y, ante todo, en el de la enseñanza universitaria. Tradicionalmente se han considerado tres estamentos: profesores, alumnos y antiguos alumnos. Con más o menos imperfecciones el sistema ha funcionado y el gobierno acaba de restablecer la representación del alumnado en el Consejo Académico de la Universidad Nacional, que estuvo suspendida desde 1966, a causa de los desórdenes provocados por elementos extremistas. Como es propósito del gobierno impulsar la reforma de los altos estudios, y acometer una revisión del estatuto orgánico de la universidad, ha parecido de conveniencia incorporar de nuevo la representación estudiantil al Consejo Académico para que las reformas se estudien con su participación activa. Conviene advertir que la representación estudiantil no ha estado suspendida en los consejos directivos de las facultades, en ningún momento.

A los problemas universitarios consagra capítulo especial el presente mensaje.

— XIII —

En el actual estado de la sociedad colombiana el Estado tiene que asumir la defensa y representación de las capas inorgánicas, de los grupos marginados, los cuales, de otra manera, podrían ver sacrificados sus intereses por los sectores que han llegado ya a un cierto grado de organización. Es este un punto esencial en la política del actual gobierno y en él influyen capitalmente los conceptos que abriga acerca de las características del problema social del país.

Se ha solido enfocar este problema dando una extraordinaria preferencia a las llamadas "leyes sociales" entendidas con un alcance estrecho, como el conjunto de normas que regulan la celebración de los contratos de trabajo, individuales o colectivos, las prestaciones sociales a cargo de los patronos, las condiciones en que debe cumplirse el trabajo, los salarios mínimos, el sistema de seguridad social contra los riesgos, el ejercicio del derecho de huelga, la forma de dar solución a los conflictos laborales y otros de semejante naturaleza. Pero en un país como el nuestro la concepción de lo que debe ser la legislación social necesita adquirir una amplitud mucho mayor. En términos generales se puede afirmar que nuestra primera obligación es la de crear igualdad de oportunidades en ciertos aspectos básicos, para ir abriendo el camino a la formación de una sociedad igualitaria.

En distintas oportunidades he tocado este tema y ahora vuelvo sobre él para expresar mis ideas con mayor precisión.

Variando ligeramente una frase ya muy citada del Presidente Roosevelt, repetiré que la prueba de nuestro progreso social no está precisamente en que añadamos algo al bienestar de quienes tienen ya relativamente bastante, dentro de los límites de la riqueza y del ingreso nacionales, ambos muy bajos en términos absolutos, sino en dar algo a los que no tienen nada o casi nada. Ese dar algo tiene que ser, en primer término, como dije arriba, la igualdad de oportunidades en ciertos aspectos básicos.

Entre estos coloco ante todo la salud y entre los problemas de la salud, el de la nutrición. Los sectores sociales mal nutridos no tienen evidentemente igualdad de oportunidades para desarrollarse física y mentalmente, y garantizar las condiciones de ese desarrollo es, creo yo, la primera obligación del Estado.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

En mi mensaje del año pasado comenté ampliamente el problema nutricional y terminé el correspondiente aparte expresando lo siguiente:

"Dentro de la política de formar una sociedad más igualitaria el problema de la nutrición infantil de las clases de bajos ingresos debe tener altísima prioridad. La desnutrición crea una monstruosa desigualdad inicial al debilitar el desarrollo físico y mental, muchas veces de manera irremediable, y es una causa directa de la deserción escolar. El insuficiente desarrollo y el bajo o nulo grado de educación engendran a su vez la baja productividad y son causa clara de una insuficiente capilaridad social. La destinación de recursos públicos en escala creciente a la solución de ese problema aparece, pues, indicada, y así se propone hacerlo el gobierno".

En el mismo mensaje anuncié al congreso que se presentaría ante él, en breve término, un proyecto de ley sobre protección de la familia y del niño, y que allí se contemplarían, al lado de otros aspectos esenciales, los de recuperación nutricional y demostración alimentaria. En efecto, ese proyecto se presentó, ha sido objeto de un detenido estudio por parte de la respectiva comisión del Senado y está ahora para ser considerado en segundo debate. Su texto prevé que en la nueva organización allí contemplada se incorpore el Instituto Nacional de Nutrición y que se apropien recursos suficientes para dar a los programas nutricionales una amplitud muchas veces mayor de la reducida que hasta ahora tienen.

Espero fundadamente que ese proyecto, destinado a defender por múltiples aspectos el porvenir de las nuevas generaciones colombianas, especialmente de sus sectores más pobres, recibirá pronta aprobación en las sesiones parlamentarias que hoy se inician. El muestra, más que cualquiera otro, las concepciones del presente gobierno y su interés por realizar la verdadera justicia social en el país. El desmiente también, como la desmienten muchos otros actos gubernamentales, la temeraria afirmación de que nuestra política no tiene un contenido social rico y fecundo. No hay para qué dar mayor importancia a esa afirmación contenida en reciente documento de una de las confederaciones sindicales, ni al deplorable oportunismo y la inverosímil veleidad que en él se muestran sin pudor alguno. Pero el caso sirve para presentar paralelamente dos criterios y dos líneas de conducta: el gobierno mira el conjunto de la sociedad colombiana en su presente y en su futuro y propone para los problemas del marginalismo (desigualdad de oportunidades, explosión demográfica, tendencia a un creciente nivel de desempleo), soluciones de largo alcance, dándoles principalísima prioridad. Otros prefieren consagrar todos sus empeños a solicitar nuevas ventajas para grupos reducidos, sin medir la incidencia que ellas tendrían sobre las capas de población más desamparadas a través del mecanismo de los precios y de una inequitativa política en la redistribución del ingreso que se cumple por los mecanismos fiscales. El gobierno no pretende ganar popularidad entre los grupos de presión, de cualquier clase que sean, con olvido del interés general, y mira con justificado desencanto ciertos gestos convencionales destinados principalmente a rivalizar con otras organizaciones de trabajadores, a dar una falsa sensación de agresiva independencia o a otras finalidades subalternas. A mí personalmente me resulta difícil justificar, aunque no comprender, ciertos cambios bruscos de conducta; ese oscilar entre el ataque injusto y la melosa adulación y ese egoísmo que reclama siempre para un reducido número de dirigentes distinciones y prebendas. De todas maneras la injusticia de los ataques no habrá de modificar mi visión objetiva de los problemas sociales ni me llevará a prestar menor atención de la que he prestado a cualquiera de las organizaciones existentes, exigiéndoles, eso sí, que se mantengan dentro de la ley y que renuncien a la pretensión de perturbar el orden y desconocer la autoridad del Estado como en ocasiones han querido hacerlo.

— XIV —

En mi mensaje del año anterior me referí a otros aspectos del marginalismo, como el difícil acceso a la educación en sus distintos grados, las fallas en el saneamiento ambiental y en los servicios de asistencia, el problema de la vivienda, etc. y sobre estos y otros temas explicaré adelante la labor cumplida por el gobierno en el período que el presente documento cobija. Esa labor constituye parte esencialísima de los programas de la transformación. Pero no podría dejar de referirme especialmente, en este capítulo introductorio, a la más grave de las causas del marginalismo y a las medidas planteadas por el gobierno para combatirla: el desempleo abierto o disfrazado.

Miro con desconfianza los pocos e imperfectos ensayos realizados hasta ahora para cuantificar el desempleo. Falta aún clarificar ciertos conceptos que deben servir de base a la cuantificación. Así, por ejemplo, es evidente que el simple cambio en las costumbres y actitudes de las gentes las puede

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

llevar a considerarse como desocupadas cuando antes no se clasificaban con ese carácter. Hasta hace relativamente poco tiempo, el trabajo de la mujer no era común en ciertas clases sociales, ya debido a ancestrales prejuicios, ya por falta de suficiente educación o adiestramiento. Al modificarse esas causas, un gran número de mujeres pasa a formar parte de la población potencialmente activa. Si muchas de entre ellas no se emplean, ya porque no quieran hacerlo, ya porque no consigan trabajo, evidentemente se está desperdiciando un factor de producción; pero las variaciones en el número de mujeres potencialmente activas y no ocupadas no significan necesariamente una disminución del ingreso de que anteriormente gozaba la unidad familiar. En otras palabras, esa clase de modificaciones no es siempre y necesariamente signo de que desmejore la situación social.

Pero, cualesquiera que sean las observaciones de carácter metodológico sobre la cuantificación del desempleo, la directa observación y algunas simples consideraciones, permiten diagnosticar la existencia del fenómeno en proporciones superiores a las que se consideran normales para los países más desarrollados que el nuestro. La comparación con otros que tienen un parecido grado de desarrollo resultaría más ilustrativa. Se vería, sin duda, al hacerla, que se trata de un problema común a todas las naciones donde la tasa de crecimiento de la población es alta; intensa y desordenada la concentración urbana; imperfectos el régimen de tenencia de la tierra y la organización de la vida rural; bajas las tasas de ahorro y de inversión; reducidos los mercados que están abiertos sin trabas a la producción de las industrias propias.

De otro lado, algunos de esos factores y otros que no comprende la enumeración hecha, aumentan año por año la gravedad del problema. Así, por ejemplo, la mecanización agrícola puede elevar el desempleo campesino y la migración hacia las ciudades de mano de obra no calificada; un efecto análogo se genera por la erosión de las tierras en ciertas regiones. Cierto tipo de actividades fabriles que no corresponden a las primeras etapas de la industrialización exigen inversiones muy fuertes pero crean muy pocos empleos nuevos y la automatización reduce también la demanda de brazos. Pero no hay para qué insistir sobre estas cosas que son bien conocidas. En un país como Colombia la desocupación abierta o disfrazada asume las características de un desequilibrio estructural que no puede eliminarse sino con medidas de mucho calado y en plazo largo. Claro que el volumen del desempleo puede ser más o menos grande, conforme a las variaciones estacionales o de la coyuntura; pero la tendencia a lo largo será la de una agravación del problema, a menos que la disminución en la tasa del crecimiento demográfico, un aumento apreciable en la tasa de inversiones, la migración hacia tierras nuevas, o todos esos factores obrando de consuno, logren modificarla.

Unicamente sobre la completa ignorancia de la economía o sobre una demagogia de mala fe puede levantarse la exigencia de que a corto plazo se elimine en un país como Colombia ese desequilibrio estructural. Se necesitan reformas de fondo muchas de las cuales surten sus efectos lentamente. El pleno empleo no puede alcanzarse como por milagro y muchas veces el solo impedir que aumente el volumen de la desocupación requiere ya esfuerzos extraordinarios.

Dentro de los programas de la transformación nacional figuran medidas y campañas que persiguen un acrecentamiento de las oportunidades de empleo. Entre ellas ocupa lugar destacado el aumento de las tasas del ahorro y la inversión.

No es del caso hacer en este mensaje un análisis económico sobre la mecánica de formación del ahorro y la propensión a invertir. El ahorro aumenta cuando el flujo del producto nacional sumado a la importación de capital crece más rápidamente que el consumo. La propensión a consumir depende, a su vez, de muchos factores entre los cuales se encuentra la tasa de crecimiento demográfico, y es bien sabido que la facilidad de comunicaciones con el mundo exterior, la propaganda, la tendencia a la imitación, etc., operan con fuerza cada vez más grande para aumentar la propensión al consumo. Esta tendencia exige correcciones, medidas que pueden tener que llegar a ser muy drásticas si se la quiere mantener dentro de límites razonables, dentro de lo que resulta compatible con el indispensable aumento de las tasas de ahorro y de inversión.

Estos son enunciados elementales; pero cuán difícil resulta llevarlos a la práctica y obtener el asentimiento público para las medidas en que hayan de encarnarse.

En mi mensaje del año pasado enumeré los pasos hasta entonces dados para procurar un aumento en las tasas de ahorro e inversión tanto en el sector público como en el privado. (Creación del Fondo Vial; creación de los fondos de fideicomiso para préstamos industriales y para construcciones, mediante la emisión de los bonos de valor constante; creación del Fondo Hospitalario Nacional, con recursos que se ori-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

ginan en la misma fuente; creación del Fondo de Promoción de Exportaciones que debe irse capitalizando crecientemente por la sobretasa aduanera especial del 1½%; reglamentaciones para evitar la fuga de capitales y estimular la repatriación de los que se hallaban en el exterior, etc.). También enumeré todo lo hecho para obtener recursos externos destinados a los dos sectores, público y privado. En los capítulos pertinentes del presente mensaje se examinarán las nuevas medidas adoptadas en el período que hoy se cierra (modificación del interés de las cédulas del Banco Central Hipotecario; aumento del superávit en cuenta corriente del presupuesto nacional y destinación del mismo a importantes inversiones públicas; normas destinadas a estimular la inversión directa extranjera en ciertos campos, etc.). Además se hará un recuento detallado de las operaciones de crédito externo. Por ahora me limitaré a formular ciertas consideraciones acerca del proyecto de ley sobre "Fondo Nacional de Ahorro para el Desarrollo Económico y Social" que me permití sugerir hace un año y que, efectivamente, el gobierno redactó y presentó al Congreso por conducto de los señores Ministros de Fomento y de Trabajo.

Las bases generales que enuncié entonces sufrieron modificaciones importantes en la redacción definitiva del proyecto gubernamental. Luego la Comisión del Honorable Senado, tras un estudio largo y cuidadoso, introdujo otras enmiendas, atendiendo, al hacerlo, muchas de las observaciones formuladas al texto original.

Contra ese proyecto, que yo estimo grandemente útil para el conjunto de la sociedad colombiana y benéfico a la par para los trabajadores y empresarios, se ha desatado, sin embargo, una violenta e incesante campaña. No quiero desconocer la buena fe y recta intención de algunos de los críticos; pero tampoco deseo prescindir de señalar, como ya lo hemos hecho en otras ocasiones los ministros del despacho y yo mismo, la falacia característica de la actitud de ciertos opositores; la fragilidad de muchas objeciones; la patente contradicción entre los argumentos con que se sustenta la crítica y la conducta de quienes los formulan; el egoísmo que ha estallado, iracundo como todas las malas pasiones contrariadas, o que, calladamente, se apresura a substraer los que serían recursos del Fondo, por medio, no pocas veces, de un verdadero fraude a la ley.

Estimo de mi deber insistir ante el Congreso para que se apruebe el proyecto. Como ocurre con otras iniciativas del gobierno, la creación del "Fondo Nacional del Ahorro para el Desarrollo Económico y Social", no está enderezada propiamente a solucionar problemas de la presente administración, sino a echar bases firmes para el futuro desarrollo del país. Aún más; puede afirmarse que el establecimiento del Fondo impone inicialmente al gobierno considerables esfuerzos fiscales y administrativos. Con un menor sentido de previsión y de responsabilidad, podríamos, el presidente y sus colaboradores abandonar la iniciativa; nos evitaríamos así aquellos esfuerzos y no ofreceríamos blanco a la agresiva actitud de los opositores que creen haber hallado la mejor oportunidad posible para congregar contra nosotros todos los intereses políticos o económicos opuestos a los programas gubernamentales. Pero tenemos fe en la conveniencia o, mejor dicho, en la necesidad de lo que estamos defendiendo, y sabemos también que un examen completo y sereno del proyecto, con las modificaciones que le introdujo la comisión del Honorable Senado, disipará muchos equívocos, destruirá las objeciones sin fundamento y la presentación maliciosa o equivocada que se hace de sus disposiciones.

El texto de esa fundamental iniciativa es, por eso, objeto de un estudio muy detallado en este mismo documento. El capítulo correspondiente lo examina desde todos sus aspectos: la regularización de la carga fiscal representada por las cesantías y el consiguiente saneamiento de la Caja Nacional de Previsión; lo que el esfuerzo que por este concepto se haga representará como aumento en la tasa de ahorro del sector público; las ventajas que en el desarrollo económico nacional representa la centralización de recursos no inflacionarios que permitirán otorgar crédito a mediano y largo plazo para crear nuevas empresas, ampliar las existentes o permitir a los fabricantes nacionales de bienes de capital competir con los proveedores extranjeros; la concordancia esencial de lo propuesto con el "programa de los cuarenta" aprobado desde 1962 por los dos partidos, en cuanto este previó que el monto no desembolsado de las cesantías se utilizara en beneficio de las clases trabajadoras; la seguridad que el fondo da a los asalariados y los beneficios que, al mismo tiempo, presenta para los empresarios; la mayor facilidad que tendrán en lo futuro las negociaciones relativas a la mejora de sueldos y salarios; la facilidad que daría el nuevo organismo para ir modificando sistemas de crédito que han contribuído en no pequeña escala a las devaluaciones monetarias, etc.

— XV —

Por el momento quiero detenerme sobre la crítica implícita en un término que, como tantas otras frases hechas, se repite monótonamente en memoria-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

les y comentarios periodísticos con característica ligereza. El proyecto, se dice, implica un nuevo traslado de recursos del sector privado al sector público, acentuando así una tendencia que ya es casi intolerable.

Cabría indagar, primeramente, el exacto significado de la manida expresión. El funcionamiento de todo sistema tributario implica, por supuesto, que una parte del ingreso de los particulares tenga que entregarse al tesoro público. Pero este no emplea normalmente la mayor parte de esos recursos en aumentar su propio patrimonio, sino que los gasta en la prestación de servicios o en la construcción o conservación de bienes de uso público, como las carreteras. El fisco opera como una gran caja de redistribución del ingreso, modificando la distribución original. Ahora bien, esa redistribución significa la creación de ingreso para diferentes sectores: los funcionarios, las familias cuyos hijos reciben educación gratuita o semigratuita; los beneficiarios de los servicios de salud, etc. De otro lado, los bienes de uso público están al servicio de la comunidad; un parque, una calle, una carretera son de todos y para todos. Por estos aspectos, pues, debería prescindirse de un término que tan mal expresa la verdadera naturaleza de la redistribución del ingreso nacional a través de los mecanismos fiscales. El problema de si esa redistribución se lleva a cabo sobre bases equitativas y si las modificaciones que introduce a la distribución original son o no indispensables ya es otra cosa. Sin duda nuestro sistema de impuestos y tasas no es perfecto y por eso se están estudiando a fondo las reformas que podría ser útil introducirle. Pero creo percibir en el fondo de las enardecidas campañas que apelan a la equívoca frase objeto de este comentario la pretensión de que el monto global de la carga tributaria se reduzca y la de que la distribución original del ingreso sufra el mínimo de modificaciones. No creo, personalmente, que el Estado pueda disminuír sus ingresos y esa convicción se fortifica todos los días al hacer el inventario interminable de necesidades que es urgente satisfacer y al leer los reclamos, airados muchas veces, que se formulan porque una obra de uso público no se termina prontamente; porque ciertos gastos no se cubren con rigurosa puntualidad; por la no extensión de servicios de higiene, de salud, de comunicaciones; porque no se estimulan más vigorosamente las manifestaciones culturales o los deportes; porque los funcionarios públicos tienen bajas remuneraciones, etc. He dicho en otras oportunidades y ahora lo repito, que resulta deseable gastar el producto de los tributos en forma que evite despilfarros o inversiones suntuarias y que hay mucho por mejorar en la economía de la administración. Pero lo que se ahorre de esa manera tendría que aplicarse a servicios que no se están prestando satisfactoriamente o a obras que si no se terminan en tiempo razonable causan a la nación un tremendo lucro cesante. Frente al desequilibrio fiscal de las secciones territoriales; al inmenso problema de los costos educativos; a la urgencia de conservar y complementar la red vial, etc. ¿se puede hablar, acaso, razonablemente, de una reducción en el monto global de los gastos públicos?

Claro que una parte de los recursos que recauda el Estado aumenta el patrimonio fiscal. Cuando se eleva el capital del Instituto de Fomento Industrial, del Instituto de Crédito Territorial, de la Caja de Crédito Agrario o de otras organizaciones de la misma índole, hay verdaderamente un traslado de fondos del sector privado al sector público. ¿Pero para qué se hace ese traslado y a dónde vuelven en definitiva esos fondos? ¿El sector privado ha demostrado o está en capacidad de demostrar que puede resolver todo el problema de la vivienda popular con sus propias soluciones? ¿O que la banca particular está en condiciones de atender los préstamos al pequeño campesino como lo hace la Caja o de otorgar a ese sector rural un crédito supervisado como lo está haciendo el INCORA? Me parece que se ganaría mucho en claridad y se daría al país una visión más realista y más equitativa de los hechos, si se descendiera de las vagas afirmaciones generales al examen concreto de las destinaciones que tienen hoy los tributos, y se hiciera también el inventario de lo que debería abandonarse y de lo que sería necesario impulsar con mayores recursos. Pero claro está que es menos difícil repetir el mismo estribillo, sin respaldo en estudios serios, y procurar que al país le llegue así una imagen deformada de la realidad nacional.

El gobierno está listo a justificar la destinación de los pocos nuevos tributos que se han establecido en lo que va corrido de mi mandato constitucional, ya por la ley misma, o por medio de decretos dictados en uso de facultades que al presidente le otorgó el Congreso: el alza en el gravamen a la gasolina, el impuesto del 1½% sobre el valor de las importaciones que va al Fondo de Promoción de Exportaciones y el otro 1½% que permitió rebajar la carga tributaria que pesaba sobre los cafeteros. En su oportunidad defendió también las medidas adoptadas contra el fraude fiscal, atendió a muchas razonables observaciones y propició en el Congreso las rectificaciones que le parecieron justas. Desde luego fenómenos como las variaciones en el poder adquisitivo de

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

la moneda aumentan la carga nominal, y a veces la carga real de los impuestos, y esto, junto con otras consideraciones, es lo que ha llevado al gobierno a constituír la Comisión Musgrave para llevar a cabo un análisis a fondo del sistema tributario. Pero lo que no se puede hacer es tomar improvisadamente medidas que desquicien el equilibrio presupuestal tan laboriosamente alcanzado o conduzcan a la parálisis de servicios u obras fundamentales para el desarrollo nacional.

Considero que apenas se hace otra frase sin mucha originalidad y absolutamente infundada cuando se habla de un fisco opulento y de una nación pobre. El fisco no es la antítesis de la nación sino que cumple para su servicio funciones de redistribución del ingreso y de común utilidad. Cualquiera que haya visitado con atención el país, cualquiera que haya tenido que escuchar desde el gobierno los múltiples requerimientos que a este se formulan para que atienda necesidades de la comunidad, imperiosas y ciertas, sabe que hablar en Colombia de "un fisco opulento" es casi un sarcasmo o una broma.

Sobre los otros medios a los cuales podría imputarse un exagerado traslado de recursos del sector privado al sector público, caben también algunos comentarios. ¿Cree alguien, realmente, que ese haya sido el efecto del sistema adoptado por el Instituto de Seguros Sociales para cubrir ciertos riesgos y de la emisión de los bonos de Valor Constante? El producto de esos bonos ha retornado al sector privado en forma de créditos hipotecarios para la construcción o de préstamos para el montaje o ampliación de industrias. No es el caso, pues, de repetir a este respecto otras frases hechas, como aquella de que el Estado es mal administrador. Son muchos los casos en que los organismos estatales han tenido que acudir a prestar ayuda financiera y a dar también indicaciones técnicas a empresas que la iniciativa privada acometió sobre presupuestos errados o con evidente falta de competencia. En cualquier momento el gobierno está en capacidad de comprobar esta afirmación y de demostrar también de qué manera se están impulsando con su ayuda útiles actividades privadas que antes no habían podido desarrollarse.

Quiero señalar, así sea de paso, el hecho de que las inversiones públicas estimulan y, no pocas veces son condición previa e indispensable para un mayor flujo de inversiones privadas. La verdad de esta afirmación aparece de bulto cuando se trata de las llamadas "inversiones de infraestructura". Lo que se ha hecho y se está haciendo, por ejemplo, para aumentar la generación de energía eléctrica, es base insustituíble no solo de la elevación en las condiciones de vida sino del desarrollo industrial; el nacimiento de industrias agrícolas, etc., y, por consiguiente, de la creación de nuevos empleos. Ya en mi mensaje del año pasado hice un examen de los grandes planes que se están adelantando en este campo. Más adelante se puntualizarán los progresos alcanzados desde entonces y los inmediatos prospectos de acción.

Cosa semejante puede decirse de otras inversiones de infraestructura: construcción y mejoramiento de carreteras y caminos vecinales; acueductos y alcantarillados. En todos estos casos es conspicua la relación entre la inversión del Estado y la de los particulares que se ve estimulada por la primera o que a veces solo se presenta cuando esta se ha realizado ya.

Pero hay otras inversiones públicas que tienen igualmente un papel inductor. La apertura de nuevas avenidas, por ejemplo, se traduce muy pronto en un gran impulso a las construcciones privadas. Cuando examine a grandes rasgos lo realizado en el ámbito municipal durante los primeros dos años de la actual administración, añadiré algunas consideraciones sobre este punto.

Resulta, pues, falsa la creencia de que los incrementos de la inversión pública implican un debilitamiento correlativo de la inversión privada. Quiero agregar, además, sin perjuicio de más amplias informaciones sobre los desarrollos industriales y agrícolas recientes, la enunciación de una serie de hechos que contradicen aventuradas afirmaciones impregnadas del malsano pesimismo que parece ser condición obligada para el ejercicio de la personería de ciertos grupos de presión.

Se venía contemplando, con alarma, el curso de los valores de renta variable durante los últimos lustros. En efecto, las acciones registradas en la Bolsa de Valores no aumentaban su valor nominal al compás de la devaluación monetaria externa e interna. Por el contrario, en muchos casos no solo el valor real sino el valor nominal registraban descensos considerables. Esa tendencia se ha modificado muy visiblemente durante los dos últimos años. El índice de cotización de acciones ha subido y el volumen de las operaciones registradas por la Bolsa también, y esto al tiempo con el vigoroso ataque a las tendencias inflacionarias cuyos resultados pueden verse en el índice general de precios de mercancías y en el índice de costo de la vida cuyos ritmos de crecimiento han sido mucho menos intensos que en el pasado.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Ese mejoramiento en la posición de los valores de renta variable no es fruto del azar, sino que se debe, en considerable proporción, a las medidas adoptadas por el gobierno; a la supresión del mercado libre de dólares que facilitaba la fuga de capitales; a la práctica de una política salarial más prudente y, desde mediados del pasado año, a la notoria recuperación en las ventas, una vez que se neutralizaron los graves impactos de la crisis cafetera y cambiaria que se presentó en septiembre de 1966. Con tal mejoramiento se crea un clima más favorable para la formación de nuevas sociedades anónimas y el aumento de capital de las ya existentes.

Ciertos sectores industriales muestran un ensanche halagador, como es el caso de la industria metalmecánica, el de la industria química y aun el de industrias tradicionales, como la textil cuyas principales firmas están adelantando planes para un aumento importante de su capacidad de producción. Valdría la pena que se examinaran también, con detenimiento, las inversiones públicas y privadas en la adecuación de tierras, la agricultura y la ganadería.

No deseo mostrarme satisfecho con todos los aspectos de la evolución económica; ni ignorar el impacto desfavorable que sufrieron ciertos ramos industriales y del cual, todavía, no se han recuperado totalmente; ni negar la existencia de desajustes; ni mucho menos afirmar que se ha logrado ya la corrección de los grandes desequilibrios estructurales cuyas características expuse el año pasado al Congreso de la República. Pero estimo necesario combatir muchas afirmaciones ligeras que se repiten sin estudio y van creando extraños mitos y enturbiando la atmósfera de esfuerzo constructivo en que debe moverse el país. Y estimo necesario también reiterar que uno de los puntos esenciales del programa transformador, es el aumento en las tasas del ahorro e inversión y que ese aumento exige sacrificios mientras no se haya alcanzado un ritmo mucho mayor en el crecimiento de la productividad y del ingreso **per cápita.**

En algunas intervenciones públicas he tenido la oportunidad de examinar lo que Marx llamó la "acumulación primitiva de capital" bajo el régimen capitalista y ha hecho referencia a la "primitiva acumulación" bajo el socialismo que Trotsky describió con tanta penetración y claridad. He dicho, y quiero repetirlo ahora, que debemos aplicar, en países como Colombia, y bajo las condiciones de la sociedad contemporánea, métodos de acumulación de capital que no tienen por qué conformarse a ninguno de esos dos procesos primitivos, duros ambos y acompañados de abierta oposición entre las clases sociales o del uso de implacables métodos totalitarios. Las nuevas formas de capitalización son necesarias; una acumulación que no aumente la desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso, sino que se oriente por el ideal de una sociedad crecientemente igualitaria. Sería pretencioso afirmar que ya hemos perfeccionado el análisis técnico de esos métodos y hallado las mejores soluciones prácticas. Pero en ambos campos estamos realizando progresos. Se requiere, eso sí, como lo he venido diciendo, hacer frente a muchos conceptos obsoletos, a muchos egoísmos y a ese "misoneísmo" que me he preocupado por desterrar del espíritu colombiano, esa aversión a las cosas nuevas que no se muestra solo en los círculos defensores de sus privilegios, sino también en otros que uno podría imaginar más abiertos a las ideas contemporáneas, más propicios a acompañarnos en la búsqueda de nuestras propias salidas hacia el cambio social.

—XVI—

No es posible definir completamente en unas pocas líneas todo el contenido de la necesaria transformación nacional. Envuelve esta aspectos jurídico-institucionales; reformas administrativas; cambios estructurales en la economía y, sobre todo, hondas modificaciones en la organización social. Pero considero útil hacer, al lado de lo que ya quedó expuesto, lo mismo que de las más amplias explicaciones que sobre distintos aspectos de esa política hemos dado ya los miembros del gobierno y las que traen otros capítulos del presente mensaje, una síntesis que pueda difundirse fácilmente en todos los círculos de la opinión pública. A ella consagraré, pues, la parte final de este capítulo introductorio.

Primero—En el aspecto político la transformación busca el gradual y pacífico regreso a la completa normalidad democrática, sin disipar los frutos de convivencia y tolerancia conquistados por el sistema del Frente Nacional. Para tal fin:

a) Propone que partidos distintos al conservador y al liberal puedan presentarse bajo sus propios nombres a las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales a partir de 1970 y a las elecciones parlamentarias a partir de 1974. Esto supone, naturalmente, que la paridad política consagrada para los partidos históricos en esas corporaciones públicas desaparezca desde las fechas indicadas. Habrá representación proporcional de todas las tendencias políticas y el sistema del cuociente electoral que para ello habrá de aplicarse garantizará mejor que antes la de las minorías.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

b) Se atiene a las disposiciones vigentes que prevén para 1974 el fin del sistema de la alternación obligada de los dos partidos históricos en la presidencia de la república; pero dispone que la paridad de los dos en los cargos del gobierno no incluídos en la carrera administrativa será obligatoria hasta 1978.

c) Reforma una disposición del plebiscito en el sentido de que, a partir de 1978, el presidente de la república no estará obligado a dar representación en el gabinete y en los demás cargos políticos de la administración a todos los partidos, en la misma proporción en que estén representados en el congreso. Se evita así un gobierno de gabinete, un verdadero ejecutivo plural que destruirá la esencia del régimen presidencial colombiano. Pero, para buscar hasta el máximo posible que los gobiernos conserven un carácter nacional y no tiendan a consolidar una hegemonía política, se fija como norma al presidente la de que otorgará representación equitativa a partidos distintos del suyo. De esa manera el jefe del ejecutivo buscará acuerdos, coaliciones, alrededor de programas concretos; pero no se dejará en manos de las minorías oposicionistas el poder de paralizar el funcionamiento constitucional del Estado.

Segundo—En cuanto a las instituciones constitucionales concierne, la política de la transformación busca hacer frente a lo que considera una verdadera crisis del Estado y adecuar la organización de este al papel que debe jugar en el desarrollo económico y social. Para ello:

a) Propone establecer el principio de que en las corporaciones públicas se decida por simple mayoría absoluta, excepto sobre ciertas materias taxativamente enumeradas. Se devolvería así a esas corporaciones su poder decisorio cuya pérdida conduce fatalmente a que se perturbe la división de funciones entre los distintos órganos del poder.

b) Precisa el radio de las facultades que el presidente puede ejercer mientras está turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional o una parte de él, para evitar los excesos de poder que se estaban tornando crónicos en los últimos lustros de la vida colombiana y que prácticamente conducen a refundir en unas solas manos las funciones legislativa y ejecutiva.

c) Reconoce la necesidad de consagrar en la constitución la figura jurídica del "estado de emergencia" durante el cual, siempre que medien para declararlo determinadas circunstancias económicas o sociales y por un tiempo fijo, el gobierno podrá dictar medidas con fuerza de ley sobre ciertas materias, medidas sujetas, en todo caso, a control jurisdiccional.

d) Busca consagrar una más adecuada distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, reservando a este último la facultad de iniciativa en varias materias, singularmente en las leyes que generan cargas para el tesoro público y en la del plan de desarrollo económico y social; pero sin cerrar el paso al influjo de la opinión parlamentaria y dando a las cámaras un efectivo poder de control sobre la marcha de la administración y la ejecución de los planes. Ni el gobierno ni el congreso podrían proponer o decretar gastos nuevos sin respaldo en recursos ciertos.

e) La nueva distribución de competencias se plantea para dar efectiva aplicación al sistema de planes de desarrollo; para asegurar que la ejecución de ellos tenga constante vigilancia por parte del congreso y de la opinión pública; para buscar así la mejor utilización de los recursos del país, poniendo coto al despilfarro y racionalizando la inversión pública y para evitar que los desequilibrios fiscales den origen a inflaciones monetarias internas y forzosas y progresivas disminuciones del valor externo de la moneda nacional.

f) Se proponen reformas al régimen de los departamentos y municipios y a las relaciones de estos con el Estado central, a fin de introducir en el ámbito local las prácticas de planificación; de delimitar funciones para evitar duplicaciones, confusión y despilfarros; de facilitar la descentralización administrativa y de coordinar esta con una razonable descentralización fiscal.

Tercero—El gobierno utilizará las facultades que le otorgó el congreso para modificar la organización judicial, y la de inquisición y policía judicial; para obtener mayores certeza y prontitud en la aplicación de las penas y, en general, para conseguir una mejora substancial en la administración de justicia y más efectiva seguridad para los ciudadanos. Con las mismas finalidades se presentará al congreso una reforma constitucional que haga posible ciertos cambios no contemplados en la ley de autorizaciones.

Cuarto—El gobierno está haciendo uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el congreso para llevar a cabo una reforma administrativa que dé mayor unidad, coherencia y continuidad a la acción pública; que regularice, bajo adecuadas y modernas reglas de derecho administrativo, la organización y funcionamiento de las distintas entidades públicas; que dé mayor efectividad a las prestaciones sociales

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

y a los servicios de bienestar de que deben gozar los empleados y trabajadores del Estado; que facilite el reclutamiento y conservación de un personal debidamente preparado para las varias ramas del servicio público, y que, en general, garantice el funcionamiento de una administración económica y eficiente.

Quinto—El movimiento de la transformación conserva el equilibrio del presupuesto; ha aumentado la tasa de inversiones públicas y, después de haber creado nuevos recursos para fines ampliamente justificados, de haber obtenido medidas contra la evasión tributaria y de estar mejorando aceleradamente la administración fiscal, ha organizado una comisión del más alto nivel técnico, la cual trabaja ahora en una revisión completa del sistema de ingresos tanto en la órbita nacional como en la departamental y municipal. El propósito que con esa revisión se persigue es el de redactar un cuerpo de legislación armónico y claro, inspirado en los principios siguientes:

a) La organización de ingresos suficientemente elásticos para atender a las funciones del Estado, con la enmienda de las deficiencias que hoy se registran en campos tan esenciales como el de la educación y la salud.

b) El establecimiento de una adecuada distribución de los servicios y de los recursos con que se debe atenderlos entre la nación, los departamentos y los municipios.

c) La orientación de los sistemas fiscales de conformidad con las políticas de desarrollo económico y social.

d) La eliminación, hasta el máximo posible, de la evasión tributaria y la repartición de la carga fiscal en la forma más ajustada al grado de desarrollo de la economía nacional y a una justa redistribución del ingreso.

e) La simplificación de normas y de procedimientos para llegar a una administración fiscal económica y eficiente y para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

Sexto—La política de la transformación busca orientar el desarrollo económico y social conforme a planes técnicamente elaborados y a orientaciones que son objeto de estudio cuidadoso. Para obtener esos objetivos, el gobierno ha tomado ya medidas de mucha importancia y está tomando otras. Por ejemplo:

a) Reorganizó completamente el Departamento Administrativo de Planeación, dotándolo de un personal altamente calificado desde el punto de vista técnico.

b) Está orientando los sistemas de planeación en forma acorde con la realidad nacional y con los principios técnicos.

Desde el punto de vista de la formación de los planes, buscamos que estos se originen en la periferia y, tras un proceso de revisión que los ensamble en los parciales de los sectores y de las unidades territoriales del país, sean objeto de final coordinación en el Departamento Administrativo Central y en el Consejo de Política Económica. Así, por ejemplo, un plan de construcciones educativas debe nacer en las oficinas de planeación de cada una de las universidades, en las secretarías de educación departamentales, pasar por el Ministerio de Educación y llegar, finalmente, al Departamento y al Consejo. Un plan indicativo para cualquiera de los sectores industriales debe originarse en la unidad industrial misma y ensamblarse luego en el plan sectorial. Al Departamento y al Consejo corresponde luego la armonización de los planes sectoriales, tomando en cuenta los requerimientos globales de la demanda interna; las posibilidades de exportación; los recursos financieros disponibles, lo que se requiera importar, etc.

Un proceso de esta naturaleza supone que se organicen buenas oficinas de planeación en cada uno de los Ministerios y Departamentos Administrativos, lo mismo que en los Departamentos en que el territorio nacional está dividido y en los municipios importantes. Supone también que la empresa privada realice sus propios estudios por unidades fabriles y regiones agrícolas y luego por sectores. Naturalmente esto implica no solo la preparación de proyecciones generales macro-económicas, dentro de las cuales se encuadren los proyectos individuales y los sectoriales, sino también la difusión de métodos para la adecuada preparación de cada proyecto en particular.

En el incipiente estado de la organización colombiana, o por razón de otras circunstancias, no siempre es posible seguir rigurosamente ese proceso. El impulso o la concepción general se originan en el centro y muchas veces las entidades centrales deben practicar el estudio de los proyectos concretos, aunque, como es natural, se asesoren para ello de los expertos seccionales o sectoriales. También resulta, a veces, indispensable definir desde el centro una política, tomando en cuenta el conjunto de la economía o de las demás ramas nacionales. Un ejemplo de esto lo suministra el caso de la indus-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

tria automotora, con respecto a la cual se deben adoptar decisiones básicas (número de ensambladoras y capacidad total requerida por el país; divisas disponibles para la importación de partes; perspectivas de la demanda global; acuerdos internacionales de complementación, etc.), antes de que las industrias individuales preparen sus propios planes fabriles. Otro ejemplo, de un carácter diverso, nos lo ofrecen los planes sobre institutos de enseñanza media diversificada.

Todas estas complejas cuestiones exigen, por supuesto, un alto grado de información y de coordinación. Sobre ellas habré de volver al examinar los problemas de descentralización administrativa, lo mismo que los de formación de planes en el sector privado.

c) Para realizar la coordinación y trazar las orientaciones políticas se ha dado al Consejo de Política Económica, durante la presente administración, un papel de capital importancia. A las deliberaciones que se celebran en su seno concurren, con mucha regularidad, no solo los miembros principales sino también otras personas que tienen responsabilidades directivas en diversos sectores de la vida económica: los asesores de la Junta Monetaria; los superintendentes Bancario, de Comercio Exterior, de sociedades anónimas y de regulación económica; los gerentes del INCORA, la Caja Agraria, Ecopetrol, el Instituto de Fomento Industrial, el INA, etc. El Departamento de Planeación prepara cuidadosamente los documentos de trabajo y con base en ellos se llega ya a la definición de líneas de política general, ya a la formulación de planes de inversión o a la adopción de decisiones concretas. Desde que comenzó la presente administración ejecutiva se han celebrado más de 70 reuniones del Consejo y al presente esta entidad se reúne todas las semanas bajo la presidencia personal del jefe del Estado.

d) Según se indicó en el literal anterior, se definen políticas económico-sociales y se adelanta en la formación del plan general de desarrollo, trabajando previamente sobre planes sectoriales o tomando decisiones sobre problemas complejos que no podrían aplazarse hasta la elaboración completa del plan. Buena parte de las actividades del Consejo y del Departamento que le sirve como secretaría y prepara los documentos básicos de trabajo, ha consistido hasta ahora en la definición de la política económica nacional en sus aspectos de mayor importancia; en la consideración y aprobación del conjunto de proyectos que se han llevado al grupo de consulta para la financiación externa; en el examen de los planes provisionales de inversiones públicas y en la toma de decisiones sobre algunos proyectos concretos de mucha trascendencia (los relacionados con los acuerdos de complementación en el sector petro-químico, por ejemplo).

Concedo capital importancia a estos aspectos de nuestra organización. Los métodos de trabajo adoptados por el Departamento y el Consejo, así como la seriedad de sus estudios, solo comparables a los muy ciudadosos de la Junta Monetaria, han jugado un papel muy señalado en la consolidación del prestigio de la política económica colombiana ante las entidades y gobiernos internacionales y en la celebración de operaciones de financiación exterior.

Séptimo—Se está haciendo un grande esfuerzo para racionalizar las inversiones públicas, ajustándolas a planes de conjunto, estableciendo razonables prioridades y procurando llevar a cada proyecto el óptimo monto de recursos anuales, para ejecutarlo en tiempo oportuno y evitar los prolongados e inmensos lucros cesantes que han caracterizado muchos renglones de la inversión nacional. A la vez, se hace un sostenido esfuerzo para introducir métodos de mantenimiento que salven las inversiones hechas. Un buen ejemplo lo suministra la labor que se viene adelantando en los ferrocarriles nacionales (reparación y a veces total reconstrucción de las vías y estructuras; reparación y reemplazo de equipo). Otro, la tarea inmensa adelantada, en medio de muchas dificultades, con respecto a la red nacional de carreteras. Otro, lo que el Ministerio de Salud hace, en conexión con el Fondo Hospitalario Nacional y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, para racionalizar y complementar la red hospitalaria, que se caracterizaba por la existencia de un gran número de obras cuya construcción se hallaba inconclusa, o que solo prestaban servicios incompletos o parciales o que, finalmente, no habían podido entrar en funcionamiento por falta de dotación. (Adelantamiento acelerado de trabajos para terminar el hospital de Sogamoso; contratos y licitación para los hospitales de Pasto e Ibagué; adelantamiento de acuerdos sobre la organización y complementación hospitalaria en Medellín; planes sobre el hospital clínico de Cartagena y sobre el sistema hospitalario de Barranquilla, etc.). Otro, quizá el más demostrativo, el que suministra el plan de desarrollos eléctricos y de interconexiones. Es mucho lo que debe hacerse para que entren al servicio de la economía y del bienestar nacionales inversiones, a veces muy grandes, que se habían quedado incompletas o que

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

resultan necesario adicionar para obtener de ellas todos los beneficios posibles.

Octavo—En relación con los planes de inversión, considera el gobierno que hay ciertas regiones que requieren especial tratamiento, ya por lo delicado de su situación social característicamente marginal, ya porque la acción en ellas puede significar un arranque hacia desarrollos de gran envergadura. Así contempla el gobierno los problemas de nuestra costa sobre el mar Pacífico, y quiero poner especial énfasis en que ellos forman parte esencial de los programas de la transformación: obras en el puerto de Tumaco, con la construcción del Hotel de Turismo, la terminación del acueducto, la urbanización de la isla del Morro, etc,; plan para Buenaventura, ciudad que crece con rapidez increíble pero donde se agrupan grandes migraciones de toda la costa pacífica y donde no solo hay que complementar las obras portuarias, sino rehacer el plan de remodelación urbana con un sentido de integración y mejorar substancialmente los servicios básicos de alcantarillado, acueducto y redes eléctricas, lo mismo que terminar el hospital nuevo, desarrollar mejores planes de vivienda y abrir posibilidades de colonización hacia las regiones agrícolas más accesibles; puesta en marcha de los planes sobre desarrollo del Chocó que pueden tener un influjo fundamental en toda la vida del país.

Respecto a los planes del Chocó deseo anotar, sin perjuicio de más amplias explicaciones posteriores, que el gobierno constituyó una corporación especial que asumió la responsabilidad directa de adelantarlos y que se prosiguen activamente los estudios de factibilidad sobre el proyecto llamado de los "grandes lagos": determinación de los recursos forestales y mineros existentes y de su aprovechamiento; estudio de las represas sobre los ríos San Juan y Atrato, de la generación eléctrica, de las esclusas y, de la construcción del Canal de San Pablo. La primera etapa, en la ejecución del plan, seguramente comtemplará el aprovechamiento máximo de la riqueza maderera y la generación de energía con las aguas del lago San Juan, parcialmente para suministros al sistema interconectado interno y parcialmente para empleo en el tratamiento de minerales destinados a la exportación.

Noveno—Punto capital de la política de transformación es la estrategia del desarrollo económico. Comprende esta muchos aspectos, así:

a) No adelantar el desarrollo con métodos inflacionarios que podrían darle un impulso pasajero pero que acabarían por detenerlo y engendrar graves conmociones sociales y políticas. Esta decisión implica:

1. Una política de ahorro y crédito. Aumentar, como ya se explicó, la tasa del ahorro y de la inversión pública y privada, mediante el empleo no solo de los métodos clásicos de estímulo, sino de nuevas formas de capitalización; evolucionar hacia prácticas crediticias que demanden al mercado financiero y no al mercado monetario los recursos a mediano y largo plazo; eliminar gradualmente los gastos financieros estériles (depósitos de importación), en la medida en que el estado de los medios de pago lo permita; dar amplitud crediticia para los procesos productores de corta duración que aumentan el caudal de bienes disponibles, como se viene haciendo con la agricultura, etc.

2. Una política de precios y salarios que estimule la producción, impida grandes desequilibrios entre la oferta y la demanda de bienes para el consumo interno y mantenga una buena posición competitiva en los mercados del exterior. Esa política no puede favorecer, en consecuencia, alzas masivas en los beneficios del capital ni en las remuneraciones, ni aumentos desproporcionados en los consumos suntuarios o nocivos, aunque sí combatir el sub-consumo de bienes esenciales en muchos sectores de la población. En armonía con esta línea de conducta, se está estimulando por diversos medios el aumento de ingreso en los sectores agrícolas, (política cafetera; fijación de precios de compra por el INA; extensión agrícola para aumentar la productividad; formación de existencias reguladoras, lo que implica, por supuesto, aumento en las facilidades de silos, almacenes y sistemas de refrigeración). En lo relativo a sueldos y salarios en otros sectores que ya han alcanzado un más alto nivel de vida, se busca que los aumentos se hagan tomando en cuenta las mejoras en la productividad no menos que la preservación del valor adquisitivo real del ingreso de los trabajadores. Se ha buscado, por otra parte, definir una buena política de control de precios y los estudios correspondientes se adelantan en el seno del Consejo de Política Económica, sobre la base de un régimen de control selectivo.

3. Una política fiscal enderezada a mantener el equilibrio del presupuesto y a impedir, por lo tanto, financiaciones al sector público que tengan carácter inflacionario. De hecho, la actividad fiscal ha significado un factor de equilibrio en el funcionamiento de los sistemas monetario y de crédito y, en ciertos períodos, la existencia de apreciables fondos de tesorería depositados en el Banco de la Repú-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

blica ha contribuído a neutralizar el posible efecto inflacionario de la expansión de crédito en otros sectores.

4. Una política cafetera que evite emisiones monetarias para financiar retenciones de café no estacionales y que sanee la posición financiera del Fondo Nacional del Café. Mucho se ha adelantado en el logro de estos objetivos, disminuyendo las deudas internas y externas del Fondo. Sin embargo, no nos debemos enceguecer con el resultado favorable del presente año cafetero y apresurarnos a modificar una política que todavía no ha alcanzado plenamente sus objetivos. El actual auge del mercado cafetero, en cuanto a la cuantía de las exportaciones se refiere, puede ser pasajero y estar influído por factores transitorios tales como el aumento de la demanda originado en el temor a huelgas portuarias que podrían presentarse en el exterior a partir de septiembre o en lo reducido del volumen de la última cosecha brasileña.

b) Modificar el desequilibrio estructural de nuestro balance de comercio.

Esta es la mayor urgencia nacional e ignorarla, pensar que se puede perseguir una política de desarrollo y de pleno empleo sin dar a este aspecto la debida consideración, es apenas síntoma de una alarmante ignorancia. Como la modificación del desequilibrio estructural del balance de comercio requiere forzosamente algún tiempo, es indispensable, entre tanto, contar con recursos externos para mantener un volumen de importaciones que corresponda a una razonable tasa de desarrollo, y a la vez evitar, hasta el límite posible, el gasto de divisas en fines no económicamente necesarios. En armonía con estos criterios ha operado el gobierno.

La búsqueda del equilibrio en el balance de comercio tiene diferentes aspectos: política cambiaria, fomento de las exportaciones nuevas; defensa de los precios del café y manejo adecuado del acuerdo cafetero mundial; control de importaciones y política arancelaria; manejo de los acuerdos comerciales y de los convenios de integración.

A su vez el equilibrio del balance de pagos implica complementar la consideración de los aspectos comerciales con los de las condiciones de financiación exterior, control del movimiento internacional de capitales, política de inversiones extranjeras y creación de empresas multinacionales.

Sobre todos estos aspectos haré, en el cuerpo del presente mensaje, un nuevo estudio detenido de la política del actual gobierno.

c) Crear áreas nuevas de desarrollo. Este punto tiene diversos aspectos, sobre algunos de los cuales me detendré ahora con la mayor brevedad posible, comenzando por advertir que en este, como en otros campos, la estrategia del desarrollo económico está íntimamente vinculada a la del desarrollo social.

La tarea que adelanta INCORA, con intensidad cada vez mayor, para la adecuación de tierras, es el primer tipo de creación de áreas nuevas de desarrollo combinada con modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra. La adecuación de tierras para el desarrollo intensivo de la agricultura y la ganadería se acompaña de la parcelación, de la organización cooperativa de los campesinos, del crédito supervisado, de la asistencia técnica y, cuando está indicado, de la mecanización.

Papel semejante se cumple con la apertura de carreteras y caminos de penetración a nuevas regiones y la presentación de servicios a los colonizadores espontáneos, lo mismo que con las cada vez más intensas tareas de extensión agrícola y pecuaria que resultan de la actividad de la Caja de Crédito Agrario, del Banco Ganadero, de la nueva corporación financiera agropecuaria y de otras organizaciones públicas y gremiales. Cabe mencionar especialmente lo que en todo este proceso significan las investigaciones y campañas de propagación del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y los estímulos que ofrece el Instituto Nacional de Abastecimientos (INA).

Son visibles ya los resultados de las grandes obras de control de los caudales hidráulicos para evitar inundaciones y para el suministro de riego que lleva a cabo el INCORA. Pero hay otros aspectos sobre los cuales haré más adelante algunas anotaciones, sobre todo el del aumento de la productividad, resultante no solo del control de inundaciones y riego y del cambio en la destinación de las tierras, sino de la introducción de nuevas variedades, de la selección de semillas, de un mejor manejo de los suelos, del empleo de fertilizantes y maquinaria, etc. Esos aumentos de productividad acrecen, naturalmente, el ingreso de los sectores rurales, al tiempo que la modificación en la estructura de la tenencia de la tierra conduce a una mejor distribución del mismo ingreso.

Entidades técnicas han presentado al gobierno sugestiones para vastos planes de transformación en determinadas áreas. Esas sugerencias despiertan mi entusiasmo; creo que justifican un pronto estudio de factibilidad y la prosecución metódica de

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

las exploraciones, investigaciones y experimentaciones ya iniciadas. Ese es por ejemplo, el caso del aprovechamiento intensivo de las sabanas altas de la margen derecha del río Meta, entre Puerto López y Puerto Carreño, no inundables, pero caracterizadas por la acidez de sus suelos. Si, como parece probable, existe la posibilidad de disponer en condiciones económicas de grandes calizas y de fósforo, las sabanas podrían pasar a ser una área de desarrollo verdaderamente formidable.

La creación de nuevas áreas de desarrollo está, como puede juzgarse por el ejemplo anterior, muy ligada a las investigaciones sobre nuestros recursos naturales y a la mejor manera de aprovecharlos; a la intensificación de las exploraciones petroleras; al adelanto rápido del inventario minero y de los estudios de geología económica; a la solución de ciertos litigios y a la clarificación de los sistemas de concesión o de explotación directa. Estas materias, íntimamente ligadas con la política petrolera y minera, serán objeto de más amplias explicaciones en otro capítulo del presente mensaje.

En cuanto al papel de los desarrollos industriales, ya expliqué el año pasado la gran importancia que el gobierno concede al papel que debe jugar el Instituto de Fomento Industrial, lo cual en manera alguna se opone con el apoyo que se ha continuado dando a las organizaciones privadas de financiación del desarrollo, (aporte de recursos al Fondo de Inversiones Privadas; gestión de financiación externa para las corporaciones financieras y garantía estatal a sus obligaciones, etc.).

Hay que complementar la estructuración de la política de polos de desarrollo, que propicie una menor concentración industrial. Por supuesto, el desarrollo no puede revestir formas idénticas en todas las regiones, porque una cierta especialización está indicada por la naturaleza misma y resultaría forzado y antieconómico tratar de alterarla. El desarrollo debe ser predominantemente agrícola y pecuario en ciertas partes, con el complemento de industrias agrícolas y pecuarias de transformación; en otras asume diferentes manifestaciones que, a veces, es casi imposible o inconveniente contradecir. Por ejemplo, cuando se ha alcanzado un cierto grado de desarrollo industrial en ciertas partes, hay una tendencia natural a que en estas se realicen nuevas inversiones de la misma índole, en busca del apoyo de industrias auxiliares o por la facilidad para una integración horizontal o vertical, lo mismo que por razón de que esos sitios suelen ser grandes mercados de consumo. Pero el logro de un mayor grado de descentralización industrial es, evidentemente, de la mayor conveniencia.

d) Intensificar la venta de servicios, sobre todo con una activa campaña turística.

Décimo—Con la estrategia del desarrollo económico está ligada la estrategia del desarrollo social. Lo está por dos aspectos: a) Porque solo el crecimiento de la productividad y del ingreso total y **per cápita** permite una modificación sustantiva en el nivel de vida de las masas. Las simples correcciones en la distribución original del ingreso, indispensables como lo son tanto a la luz de la justicia como de la conveniencia económica, no alcanzarían por sí solas esa modificación sustancial. b) Porque el problema mayor del desarrollo social es el de la creación de nuevas oportunidades de empleo.

Pero, naturalmente, y como ya quedó dicho, el desarrollo social implica otras muchas cosas. Ante todo la creación de igualdad de oportunidades, y esta no se consigue sin el perfeccionamiento de los servicios de salud, el logro de una adecuada dieta alimenticia y el fácil acceso a la educación general, técnica y científica en todas sus escalas. La igualdad de oportunidades, al aumentar la capilaridad social, abre el camino a una sociedad más igualitaria. Sobra advertir de nuevo que la creación de esa igualdad de oportunidades tiene dos bases inseparables: la aceleración del desarrollo económico y correcciones justas en la distribución original del ingreso.

La acción sobre los grupos marginados tiene en el desarrollo social máxima prioridad. Los grupos marginados por el aislamiento geográfico y la distancia a los mercados de consumo o por su raza, como es el caso de las tribus indígenas; los marginados por las condiciones en que pueden utilizar los factores de la producción, como ocurre con los habitantes de las regiones de minifundio o de tierras que están sufriendo erosión y progresivo agotamiento; los marginados por la escasa productividad, la cual a su vez tiene tantas causas y entre estas la insuficiente falta de preparación general y técnica; los marginados por causa de equivocados movimientos de migración interna, y, ante todo, los que sufren el desempleo forzoso, etc.

Décimo primero—Creciente incorporación de las masas en la formación de la política de desarrollo y en su ejecución, a través de su encuadramiento orgánico y de adecuadas formas de participación (asociaciones de usuarios de servicios rurales; acción comunal; Consejo Nacional del Trabajo, etc.).

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Décimo segundo—Como lo he repetido muchas veces, dentro de la política de la transformación ocupa un lugar destacado, y tiene que ocuparlo, la política demográfica. La posición del gobierno sobre ella quedó claramente explicada en mi mensaje del año pasado. Esa política está íntimamente vinculada a la planeación familiar; la responsabilidad de los padres; la adecuada tutela social sobre los niños que la requieren y las campañas nutricionales sobre la población infantil y la educación alimentaria de las familias.

Décimo tercero—Todos estos múltiples y variados aspectos de la política de transformación tienen que cumplirse dentro de una atmósfera de respeto a la ley, de orden y de seguridad interna y externa. En este mensaje habré de referirme al papel que vienen desempeñando las fuerzas militares y de policía en la preservación o restablecimiento del orden público y a la acción cívica militar. Igualmente comentaré lo que se está haciendo para mejorar, dentro de nuestros limitados recursos fiscales, la situación y dotación de esas fuerzas.

Décimo cuarto—El programa de la transformación incluye, naturalmente, el fomento de la investigación científica y de la alta cultura. Necesitamos colocarnos no solo en posición de asimilar el resultado de los avances científicos y tecnológicos del mundo exterior, sino de dar contribuciones originales a esos avances. El gobierno ha gestionado activamente el establecimiento en el país de instituciones tan importantes como el Centro Internacional de Agricultura Tropical; ha apoyado los prospectos interamericanos sobre el establecimiento de institutos de altos estudios y tiene entre sus planes inmediatos la organización de un instituto, adscrito al Ministerio de Educación, especialmente consagrado a los aspectos de ciencia y tecnología, el cual servirá además de consejeros a la Presidencia de la República en estas materias. Se llenará así una falla evidente que hoy existe en la organización superior del Estado.

Décimo quinto—Los problemas creados por la creciente concentración urbana deben ser objeto en estos tiempos de planes oportunos y de una pronta acción. El crecimiento de la población de nuestras ciudades, a un ritmo mucho mayor que el de la población del país considerada en su conjunto, eleva las cuestiones urbanísticas (acceso a la ciudad; vías; alcantarillados; dotación de agua potable y de iluminación; disposición de aguas negras; zonificación; remodelaciones; conservación de monumentos y de sectores antiguos; pavimentación; parques; facilidades de recreación; valorización de los terrenos cercanos al conglomerado urbano, erradicación de tugurios, construcción de nuevas viviendas en número suficiente, etc.) a un puesto de inmensa importancia. El Gobierno ha prestado considerable ayuda a muchas de nuestras grandes urbes para la resolución de problemas de la naturaleza de los que quedan enumerados, y las autoridades municipales han cumplido, en varios casos, una labor inmensa. En un capítulo especial del presente mensaje se tratará también con detenimiento este aspecto de la transformación nacional.

Décimo sexto—Por último, debo mencionar como base importantísima de la transformación nuestra política internacional. Esta se ha orientado, por un lado, a la creciente universalización y por otro a impulsar el movimiento de integración en sus distintas órbitas: el grupo andino, la más amplia integración latinoamericana, la prédica de la complementación continental. Sobre todos esos aspectos se viene trabajando intensamente y para perfeccionar los instrumentos de acción se acaban de expedir los decretos orgánicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Diplomático y Consular. Pronto se expedirán los que tienden a mejorar los mecanismos específicamente consagrados al comercio internacional.

Honorables Senadores y Representantes:

Cuando rendí al Congreso Nacional, el año pasado, lo que pensé era tan solo la primera parte de un más completo informe, hice la promesa de examinar, en un segundo volumen, ciertas materias que aquella no cubrió o a las que solo hizo incompletas referencias: la reforma del órgano jurisdiccional; la organización de las fuerzas militares y de la policía; las vías de comunicación y los edificios nacionales; el transporte; la política laboral; los problemas de la Universidad. El intenso trabajo que, tanto en el orden interno como en la esfera internacional, ha recaído sobre la presidencia, me impidió cumplir oportunamente aquella promesa para cuya atención tenía ya adelantados muchos estudios preliminares. Ahora, al obedecer por segunda vez el mandato contemplado en el ordinal 2º del artículo 118 de la Constitución, trataré de enmendar aquel vacío y consagraré, por lo tanto, la mayor parte del presente mensaje a los temas arriba enumerados, sin perjuicio de examinar también, pero con menor detenimiento, los desarrollos que han tenido los demás aspectos de la vida nacional en los últimos doce meses.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

VEINTICINCO AÑOS ATRAS

JULIO DE 1943

Transcribe esta Revista —la número 189— las felicitaciones del señor superintendente bancario —doctor Héctor José Vargas— con motivo de cumplirse los primeros veinte años de existencia del banco. Entre otros conceptos el señor superintendente expresó lo siguiente:

"Sin la existencia del Banco de la República y sin mediar esa política de colaboración comprensiva, nuestra moneda habría sufrido los más serios quebrantos con fuertes oscilaciones de alza y de baja en perjuicio de exportadores e importadores; se habría detenido el desarrollo normal del crédito, y el gobierno habría estado en imposibilidad de atender urgentes necesidades de la defensa nacional o de la defensa económica. De esta manera ha contribuído fundamentalmente a la creación del crédito interno del país, que ha sido el principal instrumento del desenvolvimiento industrial alcanzado en los últimos tiempos, cuando cabalmente se nos cerraban las puertas del crédito externo, demostrando así la importancia que ha tenido y debe tener el crédito interno en el progreso nacional. Y esa tarea imponderable se ha cumplido sin menoscabo de los intereses particulares, y, antes bien, en defensa y protección de los mismos".

Luego comenta en estos términos la situación general:

"Las cifras estadísticas de junio a que esta reseña se refiere, muestran claramente que las medidas adoptadas por el gobierno para detener el movimiento inflacionista y mantener la estabilidad del cambio exterior han empezado a producir resultados favorables.

"En efecto, en el balance del Banco de la República correspondiente al 30 del mes pasado, aparece el nuevo renglón de depósitos a plazo constituídos como reserva nacional por los bancos, las compañías y los individuos, en cumplimiento del decreto 1148 de 10 del mismo mes, por un monto en aquella fecha de $ 13.146.000, que representa igual cantidad sustraída a la circulación monetaria, exageradamente elevada por el continuo excedente a favor del país en su balanza de pagos.

"Como consecuencia de esa reducción, ha podido observarse después de muchos meses de constante aumento, descenso en los índices de diversos renglones económicos, tales como los medios de pago, el costo de la vida, el movimiento y cotizaciones bursátiles y el monto de los cheques cubiertos por los bancos".

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

Las rentas nacionales llegaron en junio a $ 6.838.000, contra $ 6.947.000 en mayo y $ 9.606.000 en junio de 1942. En el primer semestre del año se han recaudado $ 33.136.000, contra $ 31.804.000 en igual lapso del período anterior.

Las apropiaciones para los gastos públicos en junio se fijaron en la suma de $ 6.502.000.

El déficit fiscal aproximado en 30 de junio subía a $ 7.835.000; la diferencia entre lo recaudado y lo calculado en el presupuesto a la cantidad de $ 9.575.000.

EL BALANCE SEMESTRAL DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Damos a continuación los saldos de las principales cuentas del Banco Central de emisión en 30 de junio último, comparados con los de los dos semestres anteriores:

(en miles de pesos)

	Junio 1943	Dic. 1942	Junio 1942
Reservas de oro y divisas libres	152.327	107.096	66.148
Préstamos y descuentos:			
A los bancos	11.406	7.200	10.696
Al gobierno	.....	4.250	39.179
Al público	857	5.159	11.752
Billetes en circulación	108.495	103.600	80.616
Depósitos	92.190	69.315	59.116
Utilidades	690	690	759
Reserva legal para billetes	125.52%	92.89%	70.00%

DISTRIBUCION DE UTILIDADES

Las obtenidas en el primer semestre del año se distribuyeron por orden de la junta directiva así:

Para el Fondo de Reserva, 10%	$ 69.034.11
Para el Fondo de Recompensas y Jubilaciones de los empleados, 5%	34.517.06
Para repartir un dividendo de $ 5.00 por acción	586.790.00
Suma	$ 690.341.17

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

CHEQUES PAGADOS POR LOS BANCOS

Las cifras correspondientes a junio, comparadas con mayo y con junio del año anterior, son así:

EN EL PAIS
(en miles de pesos)

	Junio 1943	Mayo 1943	Junio 1942
Por compensación .....$	166.536	189.516	125.850
Directamente	316.826	321.120	263.194
Totales .....$	483.362	510.636	389.044

EN BOGOTA
(en miles de pesos)

	Junio 1943	Mayo 1943	Junio 1942
Por compensación .....$	80.142	98.888	66.902
Directamente	93.468	89.310	82.195
Totales .....$	173.610	188.198	149.097

EL CAMBIO EXTERIOR

Con pequeñas fluctuaciones dentro de los tipos de compra y venta del Banco de la República, se ha mantenido la cotización del dólar que ayer era de $ 1.746.

EL ORO

La producción aurífera en junio subió a 44.013 onzas de oro fino, contra 45.688 en mayo y 45.111 en junio de 1942.

En el primer semestre del año fue de 282.385 onzas, contra 306.513 en el mismo período del pasado.

EL CAFE

Los precios se mantienen sin modificación en los mercados externos e internos. En Girardot se cotiza hoy a $ 41 la carga de café en pergamino y a $ 51 la de pilado; en Medellín a $ 5.40 la arroba del excelso y a $ 4.20 la de pergamino.

La movilización a los puertos de embarque estuvo en junio muy elevada, pues subió a 652.687 sacos, contra 267.768 en mayo y 426.314 en junio de 1942. En el primer semestre de este año se han movilizado 2.148.399 sacos, contra 2.259.786 en igual período de 1942.

ALGUNAS CIFRAS DE INTERES

Depósitos en los bancos, exceptuado el Banco de la República. A $ 217.493.000 ascendió este renglón en junio, contra $ 235.977.000 en mayo inmediatamente anterior, y $ 166.265.000 en junio de 1942.

Incorporados a estas cifras se hallan depósitos de ahorros por $ 27.007.000, $ 26.044.000 y $ 20.527.000 en su orden.

PRODUCCION DE PETROLEO

Frente a los 934.000 barriles de mayo, en junio se obtuvieron 1.243.000 y en junio de 1942, 786.000.

EXPORTACIONES (FOB)

Levemente subieron las ventas al exterior, pues de $ 20.990.000 en mayo, en junio pasaron a $ 21.390.000. Un año antes —junio de 1942—, mostraron un total de $ 24.795.000.

IMPORTACIONES (CIF)

Notablemente descendieron las compras en el extranjero de mayo a junio; en efecto: en el primer mes nombrado sumaron $ 19.139.000 contra $ 10.513.000 en el segundo. En junio de 1943 alcanzaron la cifra de $ 10.746.000.

En $ 7.604.000 concluyeron las transacciones en la Bolsa de Bogotá para el mes de junio, por comparar con $ 10.996.000 en mayo inmediatamente anterior y en $ 3.566.000 en junio de 1942.

El índice de los arrendamientos en Bogotá —septiembre de 1936 = 100—, de 122,3 en mayo, bajó en junio a 122,1. En junio del año anterior había marcado 117,9.

ARTICULOS

Destaca la Revista la visita del señor presidente de Venezuela, general Isaías Medina Angarita a nuestro país, y dice cómo ella, no hará sino estrechar cada vez más los tradicionales vínculos de amistad entre las dos naciones.

Con motivo de la muerte del eminente poeta Guillermo Valencia, el banco se asocia al duelo nacional, rinde homenaje de admiración y respeto a su memoria y transcribe el decreto de honores del gobierno con tal motivo.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.