

La creación de los bancos de desarrollo...
 El objetivo principal de esta política...
 La Ley 121 de 1959...
 La Ley 121 de 1959...

No obstante, la creación de estos bancos...
 Los recursos de los bancos de desarrollo...
 La Ley 121 de 1959...

Colombia, como todos los países de la América Latina...
 La política de desarrollo...
 La Ley 121 de 1959...

III

POLITICA Y SITUACION CAMBIARIA

	1954	1955	1956
...
...
...
...
...

COLOMBIA - IMPORTACIONES TOTALES Y SU VALOR

Años	Toneladas brutas	Valor CIF US\$	Valor promedio tonelada. US\$
1957	1.469.851	482.575.000	328.32
1958	1.033.337	399.932.000	387.02
1959	991.614	415.588.000	419.10
1960	1.209.535	518.585.000	428.75
1961	1.441.026	557.129.000	386.62
1962	1.425.391	540.330.000	379.07

La situación de los remates de certificados; de los compromisos internacionales, tanto de deuda pública como de deuda comercial privada; el estado precario de las reservas, obligaron al Gobierno Nacional a elevar la tasa de cambio a \$ 9.00. Son ampliamente conocidas de ustedes las circunstancias y factores que determinaron la devaluación, así como también el proceso de la misma, ya que la distribución del diferencial cambiario se efectuó mediante la Ley 83 de 1962.

No considero indispensable reiterar en estos comentarios observaciones que entonces hice, en los múltiples debates que tuvieron lugar alrededor del proyecto de ley. Me referiré solamente a algunos aspectos más importantes.

Colombia, como todos los países de la América Latina, ha sufrido en los últimos años deterioro progresivo de sus términos de intercambio con los países a quienes vende café y de quienes importa maquinarias y manufacturas, según puede apreciarse en los cuadros que a continuación se transcriben:

COLOMBIA - IMPORTACIONES TOTALES Y SU VALOR

Años	Toneladas brutas	Valor CIF US\$	Valor promedio tonelada. US\$
1957	1.469.851	482.575.000	328.32
1958	1.033.337	399.932.000	387.02
1959	991.614	415.588.000	419.10
1960	1.209.535	518.585.000	428.75
1961	1.441.026	557.129.000	386.62
1962	1.425.391	540.330.000	379.07

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

COLOMBIA - EXPORTACIONES TOTALES Y SU VALOR

Años	Toneladas brutas	Valor FOB US\$	Valor promedio tonelada. US\$
1957	4.915.136	511.108.000	103.99
1958	4.770.441	460.715.000	96.58
1959	5.538.642	473.004.000	85.41
1960	5.805.435	464.578.000	80.03
1961	5.154.538	434.467.000	82.68
1962	5.068.072	463.522.000	91.46

De estos dos cuadros se desprende una preocupante conclusión: los términos de intercambio han desmejorado en proporción visible, por la disminución progresiva del valor promedio en dólares por tonelada exportada y porque, simultáneamente, el valor promedio de tonelada importada ha venido en aumento.

Entre cuatro y cinco toneladas de productos colombianos han de salir de los puertos para poder pagar una tonelada de importación.

El deterioro de los términos de intercambio, unido a otros factores, a los cuales se hará referencia más adelante; produjo un impacto acumulado sobre el Balance de Pagos hasta llevarlo a una situación crítica en el último trimestre de 1962.

Es ampliamente conocido el hecho de que en el renglón de ingresos la Balanza Comercial ha experimentado el grave efecto negativo de la baja en los mercados internacionales de los precios del café, producto que genera el 80% de los recursos ordinarios de divisas del país. Las causas de este fenómeno son bien sabidas para analizarlas en este escrito: aspectos propios del mercado de los países importadores; aumento en la producción mundial del grano y competencia de nuevos países productores, con costos de explotación más bajos, particularmente en el renglón de obra de mano.

La circunstancia anotada se observa claramente a través de las siguientes cifras: ²

VALOR FOB DE LAS EXPORTACIONES DE CAFE

Año	Miles de dólares	Indices
1950	307.351.5	78.6
1951	356.207.4	91.1
1952	379.880.9	97.1
1953	492.239.7	125.9
1954	550.151.5	140.7

Año	Miles de dólares	Indices
1955	487.259.2	124.6
1956	412.830.5	105.6
1957	421.054.7	107.7
1958	391.034.3	100.0
1959	395.029.4	101.0
1960	332.249.0	85.0
1961	307.826.6	78.7
1962	343.065.0	87.7

Con estímulos de diverso género, particularmente tributarios³, cambiarios⁴ y administrativos⁵ se ha buscado desde tiempo atrás mejorar la Balanza Comercial, mediante la diversificación e intensificación de las llamadas "exportaciones menores".

Aunque ha habido un relativo avance en este campo, según lo indican las cifras que a continuación se transcriben⁶, todavía las exportaciones menores no constituyen una fuente satisfactoria de divisas. Pueden señalarse como causas, la falta de mentalidad y experiencia exportadoras; lo incipiente de nuestro desarrollo industrial; dificultades de financiación y una tradición inveterada que vincula el comercio de exportación de Colombia al café.

EXPORTACIONES

Años	Mayores	Menores	Total
1961	332.856	30.925	363.781
1962	307.142	51.012	358.154
1963 (1er. semestre) ...	131.243	20.993	152.236

Como puede observarse, el incremento de las exportaciones menores no ha sido sostenido sino fluctuante. Posiblemente una de las causas de este fenómeno y en general del aumento lento de dichas exportaciones, radica en falta de financiación. Consciente de este hecho, autorizó el legislador en los artículos 2º a 7º de la Ley 83 de 1962, la constitución de un fondo en el Banco de la República para financiar las exportaciones y la importación de bienes de equipo o capital. Dicho fondo se constituiría con todo o parte de las divisas provenientes de las exportaciones menores. En desarrollo de esta disposición, el Gobierno expidió el Decreto Reglamentario número 1276 de 1963, que organizó el fondo, precisó sus funciones y las condiciones y requisitos bajo los

cuales podría el Banco de la República otorgar los referidos créditos. El fondo ya se encuentra en actividad. Mediante él pueden los exportadores obtener financiación en dólares para sus exportaciones y prefinanciación para la importación de materias primas destinadas exclusivamente a manufacturas para la exportación. Se espera que por este medio pueda lograrse un efectivo incremento y diversificación de las exportaciones menores, al removerse, por lo menos parcialmente, el obstáculo de la falta de financiación.

En el renglón de ingresos de capitales, la balanza de pagos no ha tenido un incremento sensible en los últimos tiempos, debido en parte al deterioro de los términos de intercambio, ya señalado, fenómeno que desalienta las inversiones extranjeras.

Por lo demás, ese deterioro induce en algunos casos a que los inversionistas extranjeros prefieran obtener crédito para sus instalaciones y para el funcionamiento de sus empresas en moneda local, con la garantía de las compañías matrices y de bancos extranjeros. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y de la Superintendencia Bancaria, ha adoptado medidas encaminadas a evitar este sistema inconveniente que no vincula efectivamente capitales extranjeros a Colombia y que limita las posibilidades de crédito de las empresas colombianas. Se ha dispuesto que el crédito interno deberá limitarse al 100% del capital efectivamente vinculado a Colombia de las agencias o subsidiarios de empresas domiciliadas fuera del país.

Con el objeto de compensar los menores ingresos de divisas extranjeras, el Gobierno Nacional apeló durante el año de 1962 a aplicar con severidad controles administrativos sobre las importaciones, ampliando las listas de previa y prohibida importación y elevando el monto de los depósitos previos. Empero, estas medidas no fueron suficientes para reducir los egresos de divisas por importaciones a niveles que guardaran relación con los ingresos, ya que la prohibición de importar determinados artículos o su restricción, genera en veces el desplazamiento hacia la importación de otros bienes, particularmente en períodos deficitarios y de expansión del medio circulante como fueron los años de 1961 y 1962. Además, es lógico que el progreso económico del país demande crecientes cantidades de divisas extranjeras para la importación de equipos, materias primas, repuestos y demás

bienes necesarios para un acelerado proceso de industrialización y, en general, de avance de la producción nacional.

La situación de desequilibrio entre los ingresos y los egresos de divisas del país, resultado de los hechos y circunstancias que se han expuesto y que por razón de su misma naturaleza escapaban al control del Gobierno Nacional, hicieron descender las reservas del Banco de la República a niveles críticos. A este respecto conviene transcribir la introducción del informe rendido por una Comisión Técnica del Fondo Monetario Internacional, que sintetiza la situación con base en la cual aconsejó al Gobierno la devaluación:

Antes de dejar Washington para encargarse del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, usted solicitó al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional el envío de una misión a Colombia para colaborar con usted tan pronto como asumiera su nueva posición, en el examen de la situación financiera de Colombia y para sugerirle las medidas técnicamente adecuadas que podrían adoptarse. Al hacer este pedido, usted ejerció el privilegio que tienen todos los países miembros del Fondo Monetario de solicitar asistencia técnica en los campos de la competencia del Fondo, cuando lo juzguen conveniente. En esta oportunidad usted no había decidido aún si solicitaría o no un nuevo convenio stand-by con el Fondo en apoyo de la balanza de pagos.

Como respuesta a su solicitud, llegó una misión encabezada por el suscrito, aún antes de que usted se posesionara de sus funciones, e inició de inmediato el trabajo que usted había esbozado. La misión estudió cuidadosamente la situación monetaria, fiscal y del cambio extranjero, con base en las últimas cifras entonces disponibles y llegó rápidamente a la conclusión de que Colombia hacía frente a problemas financieros críticos.

Resumiendo sus observaciones, la misión estimó que el Gobierno estaba abocado, en el año calendario de 1962, a un déficit fiscal de aproximadamente \$ 650 millones, además de un cúmulo considerable de deuda flotante. Naturalmente, este déficit presupuestal conllevaba presiones inflacionarias muy fuertes sobre la balanza de pagos. Estas presiones sobre la balanza de pagos se acrecentaban por efectos de una tasa cambiaria seriamente sobrevaluada. Esta observación estimulaba las importaciones para el consumo y la acumulación de inventarios y ofrecía incentivos a formas más directas de especulación cambiaria. En el tercer trimestre de 1962, el período de tres meses que precedió a la llegada de la misión, las ventas de cambio extranjero en el remate se habían elevado a US\$ 147 millones, en tanto que las compras de cambio por el Banco de la República llegaban a menos de US\$ 105 millones. La diferencia entre estos dos movimientos era equivalente a un déficit anual de balanza de pagos de más de US\$ 170 millones, en un momento en que las tenencias de reservas internacionales

del Banco de la República ya eran *negativas* en más de US\$ 120 millones. Además, el volumen considerable de deuda externa privada correspondiente al crédito comercial ordinario, ante una situación cambiaria crítica, corría el riesgo de tornarse exigible de inmediato y de no ser renovado.

La situación de desequilibrio cambiario del país no solamente se reflejaba en los ingresos y egresos de la balanza de pagos y en el estado de las reservas del Banco de la República. También en el progresivo alejamiento del tipo de cambio libre en relación con el valor del certificado. Este se mantenía artificialmente al 6.70; aquél llegaba a niveles cercanos al 9 y al 10.

La situación de balanza de pagos, el estado de las Reservas del Banco Emisor, la falta total de relación entre el tipo de cambio libre y el valor del certificado, indicaban claramente en octubre de 1962 que el precio del certificado no correspondía a la realidad cambiaria ni monetaria del país. Mantenerlo, en presencia de que —según queda dicho— los mecanismos de control administrativo habían probado ser ineficaces, habría traído graves consecuencias para la economía nacional. El progresivo deterioro del balance de pagos, como consecuencia del estímulo artificial de las importaciones, el agotamiento de las divisas del Banco de la República y la creación de alicientes para las operaciones de especulación cambiaria, para la sobre-facturación en las importaciones y para la sub-facturación en las exportaciones, hacían necesarias transformaciones fundamentales en la situación cambiaria.

El Gobierno llegó a la conclusión de que en esas circunstancias se hacía imperativo devaluar la tasa de cambio.

Aun cuando una devaluación debe realizarse en desarrollo de una política destinada a obtener determinadas finalidades económicas y fiscales, en el caso colombiano ella fue sobre todo impuesta por las circunstancias antes mencionadas.

Estiman los expertos en materias económicas que la tasa de cambio es un instrumento, que conjuntamente con otros, puede emplearse para obtener equilibrio entre la oferta y la demanda de divisas extranjeras.

Ello es así en países en los cuales el volumen y diversificación del comercio exterior de importaciones y exportaciones permite emplear las variaciones en la tasa de cambio como instrumento, que en escala moderada, aliente las exportaciones y reste estímulo a las importaciones.

Así, por ejemplo, si se analiza el caso de Canadá en los últimos meses, se observa que una variación en la tasa de cambio respecto al dólar norteamericano de 105 a 92, produjo una notoria mejoría en su balanza de pagos.

Pero aun en países de considerable desarrollo económico y con numerosos productos de exportación, la tasa de cambio es solamente uno de los instrumentos de la política de estabilidad cambiaria, instrumento que casi siempre tiene que complementarse con otros mecanismos de diversa índole.

El caso colombiano es más complejo por las siguientes circunstancias principales:

Un solo artículo, el café, constituye un muy alto porcentaje de las exportaciones. De este artículo existe una sobreproducción mundial y su precio ha sufrido deterioro, año tras año, desde 1955.

La desigual situación económica entre las clases favorecidas por la fortuna y las clases populares hacen prácticamente inelástica la demanda de artículos de lujo, así como también el volumen de turismo, de los gastos en el exterior, etc. Por lo demás, el concepto de "artículos de lujo" incluye en un país como el nuestro, no solamente aquellos que se consideran ordinariamente como suntuarios, sino los que siendo útiles y en ocasiones necesarios, están tan sólo al alcance, por razón de su costo, de una minoría privilegiada que representa un porcentaje muy pequeño de los colombianos. Por ejemplo, nadie discute la conveniencia, utilidad y ventajas de un aparato individual de aire acondicionado en las tierras cálidas. Pero de los miles de colombianos que tienen que trabajar y vivir en los ardientes climas tropicales, sólo una pequeñísima minoría está en condiciones de adquirirlo e instalarlo en su domicilio. En consecuencia, para efectos tributarios, de regulación de cambios internacionales y, en general, de política económica y social, un aparato de esta índole puede considerarse como artículo de lujo.

El volumen de las exportaciones de café, muy elevado en comparación con las llamadas exportaciones menores, indica necesariamente que una tasa de cambio adecuada para estimular la producción del café que el país puede vender en los mercados extranjeros de conformidad con las normas del Pacto Internacional del grano, no favorecería suficientemente las exportaciones de otros artículos. Si se estableciera una tasa de cambio uniforme para el café y para los demás productos de exportación, esa tasa de cambio resultaría dema-

siado alta para los productores de café en las áreas normales y en donde el cultivo se realiza en condiciones técnicas. Esta observación, desde luego, no se refiere ni podría referirse a los minifundios cafeteros que constituyen la inmensa mayoría de las plantaciones del grano en Caldas, Antioquia y Cundinamarca. Quienes cultivan en condiciones de minifundio pueden considerarse como productores marginales, para los cuales el país tiene que buscar soluciones diferentes.

Así, pues, una tasa única de cambio adecuada para las exportaciones de café, haría muy difícil, probablemente imposible, la organización de nuevas industrias para la exportación cuyos productos puedan competir con fortuna en los mercados internacionales.

Estas consideraciones, entre otras muchas, inclinaron al Gobierno a proponer inicialmente una devaluación indirecta a través de un impuesto adicional de \$ 2.30 por dólar para las importaciones. Este impuesto constituía en la práctica una tasa diferencial de cambio, aplicable a las importaciones. Mediante ella se buscaba evitar un impacto demasiado fuerte en un país que es nervioso por temperamento y especulador por hábito, y establecer una diferencia sustancial de cambio entre el dólar cafetero y el dólar de importación.

Sin embargo, por diversas circunstancias el Parlamento y el Gobierno, conjuntamente, decidieron optar por una tasa de cambio para el dólar certificado de \$ 9.00, pero por las razones anotadas acordaron fijar en \$ 7.10 el precio de compra del dólar producido por las ventas de café.

El nuevo tipo de cambio para el dólar certificado ha traído moderada estabilidad en los sistemas cambiario y monetario. Las importaciones se han mantenido a niveles razonables en lo que va corrido de este año, contribuyéndose así a restablecer el equilibrio del Balance de Pagos. Tal hecho puede apreciarse en el cuadro siguiente: ⁷

REGISTROS DE IMPORTACION

AÑO DE 1963

(Cifras en miles de US\$)

Conceptos	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Reembolsables:						
Libre	10.622	13.936	14.500	17.229	19.131	16.918
Previa	23.708	24.350	32.298	26.390	15.862	21.414
Prohibida (Por compensación) ..	133	427	96	246	14	283
Total	34.458	38.713	46.894	43.865	35.007	38.615

zado a entender que tales instrumentos son necesarios; aún más, indispensables.

Existen en Colombia personas que tienen capacidad económica para comprar automóviles de lujo de precios muy altos, pero juzgo que en nuestro país pocos aún discuten las ventajas para la nación, de prohibir importaciones de automóviles costosos cuando el transporte se puede hacer con igual eficacia en vehículos de menor costo, inicial y de mantenimiento.

Por cuanto hace relación al cambio libre, el Gobierno ha podido sostenerlo, con la intervención del Banco de la República, a un nivel inferior a \$ 10.00, con decisión, tranquilidad y fortuna. En este campo el país ha entrado en una etapa de estabilización, la cual ha contribuido a que poco a poco los niveles generales de salarios y precios busquen un equilibrio razonable a la luz del nuevo valor de la moneda colombiana. El nivel de precios del mes de julio, así lo indica.

La incidencia de la devaluación sobre el nivel general de los precios internos se había calculado cuidadosamente entre un 5% y un 7%. Las alzas de precios registradas con posterioridad, en cuanto exceden de dicho porcentaje, no son imputables pues, al reajuste cambiario, sino a otros fenómenos, tales como las emisiones que fue preciso efectuar para saldar los déficit de 1961 y 1962, la elevación de salarios a los nuevos niveles fijados por la Ley 1ª de 1963 y, sobre todo, a factores especulativos.

La estabilidad lograda en los ramos cambiario y monetario ha permitido obtener un volumen considerable de ayuda externa, aspecto al cual me referiré en detalle más adelante.

Se anotó inicialmente como una de las causas fundamentales del desajuste cambiario del país, el deterioro progresivo de sus términos de intercambio con terceros países. Para solucionar en parte esta situación, Colombia ha venido trabajando en la celebración, ratificación y ejecución de un convenio cafetero a largo plazo, del cual formen parte tanto los países productores como los consumidores del grano, que garantice mediante cuotas adecuadas niveles de precios deseables. A este respecto se han continuado los esfuerzos y gestiones iniciadas por la anterior Administración. Mucho se ha avanzado en este campo. Los Estados Unidos de Norteamérica anunciaron ya la ratificación del convenio y en breves días tendrá lugar en Londres la reunión del Pacto

Mundial. Sobre estos temas se tratará en detalle al analizar la política cafetera que ha venido siguiendo el Gobierno.

NOTAS

¹ *Fuente:* Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Las cifras para 1962 son preliminares.

² *Fuentes:* Federación Nacional de Cafeteros, a excepción de los años 1960 y 1961, cuyas cifras se tomaron del DANE.

³ Ley 81 de 1960, artículo 120.

⁴ Ley 1ª de 1959, artículo 35, inciso 3º.

⁵ Ley 1ª de 1959, artículo 56 y siguientes (Plan Vallejo).
Ley 83 de 1962, artículos 2º a 7º;
Decreto 485 de 11 de marzo de 1963.

⁶ *Fuente:* Banco de la República, Oficina de Registro de Cambios.

⁷ *Fuente:* Banco de la República, Oficina de Registro de Cambios.

IV
POLÍTICA Y SITUACIÓN MONETARIA