



## INTRODUCCION

*Probablemente ninguno de mis antecesores ejerció por más tiempo y en forma ininterrumpida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como me ha correspondido a mí, en el período de la Administración Lleras Restrepo. No necesitaría decir, por lo obvio, cuánto ello me honra, ni cuanto compromete mi gratitud la reiterada confianza del señor Presidente. Si a instancias tuyas permanecí, por lapso tan prolongado, en uno de los cargos de más ardua, conflictiva e intensa responsabilidad, fue, ante todo, porque me sentía solidario con los programas de la Transformación Nacional y dispuesto a acompañar, en la tarea de realizarlos, a quien los había encarnado y pregonado fervorosamente en las plazas públicas.*

*Esta circunstancia me obliga a hacer el repaso de los acontecimientos de los últimos cuatro años. Por su naturaleza, la presente Memoria no constituye un ensayo de filosofía política, ni un tratado presuntuoso, sino el informe necesario "sobre el estado de los negocios" en el ramo puesto bajo mi cuidado. La mayor parte de los aspectos se ventiló en el seno del H. Congreso. Con anterioridad a la Reforma Constitucional, la Administración Lleras Restrepo había vuelto ya a los cauces naturales de la legislación, procurando que cada órgano del poder público desempeñara la plenitud de sus funciones. En cuanto me concierne, cultivé el más estrecho contacto con el cuerpo legislativo, busqué su inteligente concurso, y, a la verdad, lo obtuve para numerosas iniciativas.*

*Hasta entonces, principalmente por el requisito de la mayoría de las dos terceras partes, las soluciones a los problemas económicos y sociales se habían encontrado, durante varios años, a la sombra del régimen del Estado de Sitio. Mi experiencia personal de la cooperación parlamentaria fue estimulante y fecun-*

da. En los asuntos de Hacienda y Crédito Público, el gobierno recibió de ella valiosos aportes, respaldo continuado y facultades extraordinarias para expedir normas de vasta importancia. En ningún caso vacilamos en someter a la revisión del H. Congreso los decretos dictados en uso de esas autorizaciones. Ni nos opusimos a ulteriores enmiendas legales cuando consideramos que así podrían perfeccionarse. No faltaron, desde luego, los dissentimientos, a veces ruidosos como el de 1966 sobre la constitucionalidad del Presupuesto Nacional, pero tampoco la voluntad de resolverlos, sobreponiendo a cualquier otro oráculo, el interés superior de la patria.

Desde el comienzo, aspiramos a practicar una política realista, dinámica, sin ciegos dogmatismos, inspirada en el democrático propósito de una sociedad más próspera e igualitaria. Al término del Gobierno, no compete a sus miembros exponer teorías, sino presentar el balance de los hechos, aunque deban, además, sugerir las reformas aconsejables, si no han alcanzado a llevarse a cabo o han quedado pendientes. En esta Memoria se hallarán los problemas resueltos, las dificultades vivas, los éxitos logrados, las disposiciones tomadas, los hitos, en fin, que jalonaron la empresa de la Transformación Nacional en el ámbito de la Hacienda y el Crédito Público. Hay medidas que no se explican sin sus antecedentes. Pero, antes de emprender el recorrido por tan variados temas, recojamos algo así como la espuma de los acontecimientos.

En 1966 se desploman los precios del café. Sobreviene la crisis cambiaria. Las reservas netas internacionales son negativas en US\$ 134 millones, o sea que los pasivos exceden en esta suma a los activos. La vulnerabilidad de la economía colombiana es extremada. El Gobierno Nacional se propone reconstruir aquellas, incrementar las exportaciones menores, repatriar capitales. El 26 de julio de 1967 los pagos están al día por concepto de la importación de mercancías y de fletes. En mayo de 1969, todavía con café a US\$ 0.39 la libra en Nueva York, las reservas netas internacionales son positivas en US\$ 50.5 millones, y al concluir abril de 1970, se elevan a US\$ 180 millones. La nación ha recobrado uno de los atributos de su soberanía.

El gobierno se preocupa igualmente por el fortalecimiento del Fondo Nacional del Café. En agosto de 1966, toma las primeras medidas para evitarle pérdidas o emisiones del Banco de la República, destinadas a absorberlas. Los precios internos os-

cilan, hacia abajo o hacia arriba, según los movimientos del mercado internacional, sin artificios pero también sin atarlos a una tasa de cambio inflexible. La Federación Nacional de Cafeteros reduce su deuda externa de US\$ 102 millones en diciembre de 1966 a US\$ 47 millones en julio de 1970. El crédito del país adquiere posición estelar. Los cultivadores sienten el beneficio del mejoramiento de los precios, sin que descienda, como otras veces, su capacidad de compra, por causa de paralelos desbordamientos inflacionarios.

El 29 de noviembre de 1966 se establece el control de cambios e importaciones. La nación había pagado precio excesivo por el mercado del dólar libre. El 22 de marzo de 1967, en uso de facultades extraordinarias, se expide el decreto 444, en el cual se regula íntegramente la materia, se reafirma el control de cambios e importaciones, se establecen incentivos y herramientas para el fomento de las exportaciones menores, se simplifica el complejo régimen cambiario y se favorece la repatriación de capitales.

Las exportaciones menores se incrementan de US\$ 105.7 millones en 1966 a US\$ 204.3 millones en 1969. Los ingresos corrientes de la balanza cambiaria aumentan de US\$ 472 millones en 1966 a US\$ 685 millones en 1969. La exportación de servicios representa un nuevo canal de percepción de ingresos, de la misma manera que el mercado libre del dólar lo constituía para el éxodo y las maniobras especulativas.

El movimiento de la Bolsa de Valores de Bogotá pasa de \$ 472 millones en 1966 a \$ 1.304 millones en 1969. El crecimiento del producto bruto interno asciende a 5.8% en 1968, a 6.5% en 1969, y, a juzgar por los distintos factores, superará el 7% en 1970. El crédito total para el sector privado sube de \$ 15.992 millones a \$ 31.510 millones. En 1968 y 1969 crece a las tasas del 23.4% y 23.6% respectivamente, en términos reales. No es cierto que el Gobierno haya entorpecido la actividad económica con su política de desarrollo sin inflación. Por el contrario, sacó de largo marasmo a industrias como la de la construcción, al mismo tiempo que impulsaba, por varios conductos, la manufactura y la producción agropecuaria, tanto para el consumo interno como para engrosar y ampliar los renglones exportables. En términos reales, la cartera bancaria, que había tenido variaciones negativas en 1963 y 1965, aumenta, desde 1967, a razón de más del 10% anual.

Para la orientación del crédito, se complementan el Fondo Financiero Agrario y el Fondo para Inversiones Privadas con la Corporación Financiera Popular, el Fondo Financiero Industrial, el Fondo Financiero Urbano, el Fondo de Promoción de Exportaciones y el robustecimiento del Instituto de Fomento Industrial (IFI). Monetariamente, las fuerzas expansivas provienen, por sobre todo, de la reconstrucción de las reservas netas internacionales. En los cuatro años, se mantiene la más cuidadosa vigilancia en los diversos frentes y se actúa con agilidad y energía para impedir nuevos desbordamientos inflacionarios.

Tomando el período de mayo a mayo, tenemos que de 1966 a 1970 el incremento anual del costo de la vida es de 7.5%, mientras que de 1962 a 1966 lo había sido de 16.8%. Curiosamente, en ambos casos el promedio de crecimiento anual de los medios de pago es el mismo, 18.7%, según aparece en el siguiente cuadro:

CRECIMIENTO EN LOS MEDIOS DE PAGO Y DEL INDICE DEL COSTO DE LA VIDA (NACIONAL-EMPLEADOS) DURANTE LOS ULTIMOS OCHO AÑOS

	Mayo - Mayo	
	Medios de pago	Precios
1962-1963.....	19.4	25.2
1963-1964.....	27.8	17.6
1964-1965.....	11.5	5.5
1965-1966.....	16.1	19.0
	18.7	16.8
1966-1967.....	18.2	7.3
1967-1968.....	20.3	8.7
1968-1969.....	14.1	6.4
1969-1970.....	22.0	7.4
	18.7	7.5

El fenómeno se explica por la coherencia de las políticas en los campos del fisco, de las inversiones, de la dirección monetaria, de la balanza de pagos, y, más exactamente, por el énfasis en la producción y el desaliento de las actividades especulativas. En resumen, por la idea de la economía de abundancia, dentro de un marco de relativa estabilidad de precios.

En 1967 se señala como tasa máxima de interés para las operaciones ordinarias de crédito el 14%. Poco después, se corta la fuente inagotable de la usura del mercado extrabancario al

prohibir a los bancos, corporaciones financieras, compañías de seguros, sociedades administradoras de inversión y demás entidades sometidas al control del Superintendente Bancario, otorgar garantías o avales en moneda legal o prorrogar las existentes, salvo las excepciones específicamente contempladas. En 1968 se fija el tope del dos por ciento mensual para el recargo por costo de administración e intereses en los contratos de ventas al detal de bienes muebles o de prestación de servicios mediante el sistema de plazos e instalamentos. Igual régimen se aplica a los contratos de préstamo al consumidor. Encuestas inobjetables habían demostrado que el recargo usual ascendía al 50% por año.

Los "Bonos de Valor Constante" movilizan el ahorro representado en las reservas del Instituto de Seguros Sociales hacia la manufactura y la construcción. El Fondo Vial hace lo propio con el producto del gravamen a la gasolina, establecido en diciembre de 1966, por la misma época que el sistema de la retención en la fuente para el impuesto sobre la renta y sus complementarios. A través de los mecanismos de la deuda pública, se dota de seguros ingresos adicionales procedentes del presupuesto, al Instituto de Reforma Agraria, al Fondo Nacional de Ahorro (del sector público) y al Instituto de Bienestar Familiar.

La casa está en orden. Se ha conseguido el saneamiento financiero, el saneamiento monetario y el saneamiento fiscal. Las inversiones públicas del Gobierno Nacional, que en 1965 se hallaban, en cifras nominales, por debajo de los niveles de 1961, se elevan de \$ 2.059 millones en 1966 a \$ 6.199 millones en 30 de junio de 1970. En el cuatrienio, los déficit crónicos ceden el paso a consecutivos superávit fiscales, recursos éstos del Balance del Tesoro que se han aprovechado para vitalizar las inversiones o atender a gastos de funcionamiento, en el ramo de la educación por ejemplo. El crédito del Banco de la República al Gobierno Nacional disminuye de \$ 3.700 millones en 1966 a \$ 2.584 millones en 1969. Desde 1967 no se utiliza el cupo en el Emisor.

El Ministerio de Gobierno aumenta su inversión, principalmente en Acción Comunal, de \$ 21.6 millones en 1966 a \$ 232 millones en 1970. Los gastos del Ministerio de Obras Públicas llegan en 1969 a \$ 2.930 millones cuando en 1966 eran de \$ 962 millones. El presupuesto del Ministerio de Educación se incrementa de \$ 955.6 millones en 1966 a \$ 2.000 millones, apro-

piaciones iniciales de 1970. El Ministerio de Agricultura invierte \$ 425.6 millones en 1966, y, para 1970, cuenta con \$ 1.144.7 millones. Las transferencias del Ministerio de Trabajo, primordialmente a la Caja Nacional de Previsión Social y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, experimentan alza muy notable: de \$ 66.1 millones en 1966 a \$ 308 millones en 1970. La inversión de Salud Pública es de \$ 81 millones en 1966 y de \$ 573 millones en 1969. En la Administración Lleras Restrepo se da cumplimiento, por primera vez, a las leyes sobre subsidio familiar.

El impuesto a la renta y complementarios recobra su elasticidad y equidad. Se corrige el retraso de más de dos años en las liquidaciones. Se dictan normas contra la evasión y el fraude. Se derogan exenciones extravagantes y se reajustan las personales y por personas a cargo. Se instaura, consolida y reglamenta el sistema de retención en la fuente. Se dispone el desmonte gradual de algunos incentivos tributarios. Se decreta y ejecuta una completa reorganización administrativa. Se aplican estrictamente las normas tributarias sobre el consumo de cervezas y cigarrillos y se les reestructura luego en virtud de facultades otorgadas por el H. Congreso. Se prepara otra reestructuración, la del impuesto a las ventas, en los términos del proyecto sometido en 1969 al estudio de la H. Cámara. Se ceden rentas por más de \$ 450 millones a los Departamentos, las Intendencias, las Comisariás, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá. En fin, se realizan en todos los ángulos transformaciones fundamentales que, para los efectos del crédito externo, demuestran la magnitud del esfuerzo propio.

La actual Administración ha introducido solamente los siguientes gravámenes: 1) El ad-valorem a la gasolina y al A.C.-P.M. para la construcción, reconstrucción y pavimentación de carreteras; 2) El recargo del uno y medio por ciento sobre el valor CIF de las importaciones con destino al Fondo de Promoción de Exportaciones y el otro recargo del uno y medio por ciento para compensar al presupuesto nacional la disminución del impuesto a la exportación del café; 3) La transformación en impuesto de la inversión forzosa en bonos por parte de los ganaderos, que, si se hubiera mantenido, habría aumentado en exceso y sin ventaja la deuda pública interna.

También se transformó en impuesto el gravamen representado en el diferencial cambiario para los giros cafeteros, pero,

en lugar de haber afectado a los cultivadores, les garantizó el beneficio de tener sus divisas en condiciones iguales a las de las demás exportaciones.

Nada más. Lo que se hizo fue velar sin descanso por la aplicación de las normas legales, taponando sus troneras y resquicios y renovando los procedimientos de liquidación y recaudo. Los resultados de esta dispendiosa labor no habían podido ser más satisfactorios. No de otra manera se explicaría el espléndido y persistente incremento de las inversiones públicas, que, a su turno, suscita el de las privadas. Claro que la labor ha sido caudalosa, difícil e incesante. Respecto del contrabando por ejemplo, se le reprimió con absoluta firmeza, aunque se concediera, a raíz del allanamiento de los "sanandresitos", el perdón judicial a sus vendedores y el reconocimiento de determinadas sumas en la medida en que el IDEMA fuera realizando las mercancías en tales sitios aprehendidas. El arancel fue actualizado de acuerdo con la nomenclatura de Bruselas. Las exenciones de sus derechos se sometieron a criterios más restringidos.

La disciplina en los gastos se ha conservado con razonable entereza, sin que, por preservarla, se hubiera prescindido de la inaplazable Reforma Administrativa, del pago del subsidio familiar, de gastos de funcionamiento como los de la enseñanza primaria, o de apropiar de emergencia lo necesario para terminar obras iniciadas años atrás.

Desde 1967, la nación ha recibido, para sus programas de desarrollo, el apoyo de los organismos financieros internacionales. Del 7 de agosto de 1966 al 30 de junio de 1970, había contratado o garantizado créditos externos por valor de US\$ 1.138 millones, de los cuales restan por utilizar US\$ 737 millones. Si se examina un período más extenso, el comprendido entre el 1º de enero de 1960 y el 30 de junio de 1970, se encuentra que contrató o garantizó préstamos por valor de US\$ 2.088 millones, de los cuales se han invertido US\$ 1.085 y quedan por utilizar US\$ 1.002 millones. En estas páginas, se destruyen muchos mitos sobre la carga de su servicio —moderada—, sobre sus plazos —bastante amplios—, como sobre sus inmediatas implicaciones y perspectivas.

Debo llamar la atención sobre el hecho de que los préstamos para proyecto se conceden habitualmente por la mitad de su costo, vale decir que la otra mitad ha de ser cubierta con recursos propios. De ahí mis palabras de homenaje en foros extranjeros

al esfuerzo del país, y, específicamente, al contribuyente colombiano.

Hemos trabajado con tenacidad y buena suerte por el desarrollo sin inflación. En 1970, todos los factores económicos le son propicios: el presupuesto de importaciones, las obras en marcha, los desembolsos fiscales, el comercio de exportación, etc. Hemos luchado contra el desempleo, multiplicando el monto de las inversiones. Hemos bregado por la estabilidad monetaria, sin ponerle camisas de fuerza al crecimiento de la producción, ni al auténtico progreso social. Hemos procurado incrementar el ahorro público y privado por medio de sistemas ya en funcionamiento o al estudio final del H. Congreso. Hemos cuidado de la autonomía de las decisiones de la política económica. Tenemos la impresión del deber cumplido. Aunque no todo se pueda lograr en cuatro años, se han sentado las bases definitivas del desarrollo acelerado.

No sería justo callar mi agradecimiento incancelable al equipo de colaboradores que me ha acompañado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o en los organismos cuya presidencia me honré en ejercer. La mayoría de los colombianos ignora los altos méritos y virtudes de funcionarios ejemplares en quienes la patria tiene servidores si ntacha. Quiero exaltar aquí su silenciosa diligencia, su abnegación y su talento, puestos de manifiesto en extenuantes jornadas, no menos que su inolvidable lealtad personal.

Al cumplir con el deber de presentar al H. Congreso esta Memoria, confío en que sus miembros se revistan de la paciencia indispensable para su lectura completa y en que no solo ellos quieran enterarse de la trayectoria del país, en el ramo a mi cargo, durante los cuatro años transcurridos. Estoy seguro de que en las páginas siguientes se hallarán respuestas a muchos interrogantes, explicación a muchos actos sorprendidos, cifras para alumbrar el panorama. Las he escrito con el mismo espíritu que ha guiado mi paso por este Despacho, exponiendo, con neta franqueza, la verdad de las cosas. Si algún objeto tienen estas palabras introductorias es el de anunciar más de una revelación importante en el curso de la Memoria. Ni siquiera me he inclinado a guardar silencio sobre problemas que han venido debatiéndose en el último tiempo. Quede aquí el testimonio de una tarea de buena voluntad y la honda satisfacción de haber participado en un Gobierno preclaro que, como el del Presidente Lleras Restrepo, deja huella indeleble en la historia.

1—LA CRISIS CAMBIARIA. (Discurso en Washington —CIAP— en marzo de 1967).

2—LA ECONOMIA Y EL FISCO. (Discurso en Medellín —Medellín— en septiembre de 1967).

3—LA CASA EN ORDEN. (Reportaje a "El Tiempo" en diciembre de 1967).

4—EL PROCESO DE LA RECUPERACION ECONOMICA. (Discurso en Washington —CIAP— en marzo de 1968).

5—EL BANCO INTERNACIONAL DE PAGOS Y SERVICIOS. (Discurso en Bogotá —X Reunión BID— en febrero de 1968).

## APENDICE

6—LA RETENCIÓN EN LA FUENTE, EL FISCALISMO Y LA ESTABILIZACIÓN MUNDGRAVE. (Reportaje al programa radial Casa Reportajes y el Periódico de la Señal, reproducido por "El Espectador" en marzo de 1968).

7—LOS DESARROLLOS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO. (Discurso en Guatemala —X Reunión BID— en abril de 1968).

8—HACIA UN ESPERTEJO COOPERATIVO. (Discurso en Puerto Dardaneas —CERS— en junio de 1968).

9—AMÉRICA LATINA ANTE EL BANCO MUNDIAL. (Discurso en Washington —BIRF y FMI— en octubre de 1968).

10—EL CRÉDITO EXTERNO. (Discurso en Bogotá —BID— en junio de 1969).

- 1— LA CRISIS CAMBIARIA. (Discurso en Washington. —CIAP— en marzo de 1967).
- 2— LA ECONOMIA Y EL FISCO. (Discurso en Medellín —Diriventas— en septiembre de 1967).
- 3— LA CASA EN ORDEN. (Reportaje a "El Tiempo" en diciembre de 1967).
- 4— EL PROCESO DE LA RECUPERACION ECONOMICA. (Discurso en Washington —CIAP— en enero de 1968).
- 5— EL BANCO INTERAMERICANO. (Discurso en Bogotá —IX Reunión BID— en abril de 1968).
- 6— LA RETENCION EN LA FUENTE, EL FISCALISMO Y LA MISION MUSGRAVE. (Reportaje al programa radial Cinco Reporteros y el Personaje de la Semana, reproducido por "El Espectador" en marzo de 1968).
- 7— LOS DESARROLLOS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO. (Discurso en Guatemala —X Reunión BID— en abril de 1969).
- 8— HACIA UN ESFUERZO COOPERATIVO. (Discurso en Puerto España —CIES— en junio de 1969).
- 9— AMERICA LATINA ANTE EL BANCO MUNDIAL. (Discurso en Washington —BIRF y FMI— en octubre de 1969).
- 10— EL CREDITO EXTERNO. (Discurso en Bogotá —AID— en junio de 1970).

## LA CRISIS CAMBIARIA

Discurso pronunciado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Abdón Espinosa Valderrama, ante el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, en Washigton. 1967.

Cuando tuve el honor de ser escuchado en este recinto, en sesión informal, apenas entreveía que, al cabo de pocos meses, retornaría a él, no ya a exponer los rasgos generales de los programas de Colombia, sino a presentar los hechos vivos que en medio de dificultades inesperadas han ido jalonando su tenaz y fervorosa ejecución.

Poco después de haber iniciado sus gestiones el actual gobierno, se encontró con que el creciente debilitamiento del mercado internacional del café daba trazas de acentuar el desequilibrio estructural de su balanza de pagos. La circunstancia de representar el café el 71.4% de sus exportaciones totales hace que el descenso de sus precios externos provoque serios trastornos en el curso de las actividades normales del país. Una política compensatoria realizada en el interior, tendría el grave defecto de intensificar la propensión a importar o de anarquizar los precios de consumo. La crisis cambiaria reclamaba un tratamiento distinto, acorde con sus características. Infortunadamente, en momentos en que las manifestaciones de esta crisis cobraban vigor inusitado, quedó suspendido el flujo de la asistencia financiera externa, en forma que disminuyó aún más la ya reducida disponibilidad de divisas. Colombia había liberado alrededor del 80% de sus importaciones en la esperanza de que contaría con los medios indispensables para mantener la regularidad de sus pagos. Pero los precios externos del

café colombiano cayeron nueve centavos por libra y los ingresos provenientes de sus exportaciones en 1966 sumaron US\$ 303 millones, la cifra más baja de la década, dramáticamente inferior a la de US\$ 354 millones en 1965, a la de US\$ 400 millones en 1964 y a la de US\$ 550 millones en 1954. El aumento del 175% de otras exportaciones, en el breve lapso de cinco años, no constituía contrapeso suficiente para la adversa sorpresa del café. En una situación semejante, con un mercado incierto para el principal de sus productos exportables, no creyó aconsejable el gobierno de mi patria fiar la totalidad de sus destinos al reajuste abrupto de su tasa de cambio.

Daba la casualidad de que el mercado libre del dólar, con sus variaciones del pasado inmediato, le había comunicado sensibilidad extraordinaria a la economía colombiana y le había sustraído preciosos recursos. Las lecciones de la reciente historia del país, sus realidades específicas, la desconfianza en las perspectivas del café, invitaban a evitar las conmociones de un reajuste que, dadas las condiciones generales, habría sido inmoderado y explosivo. El mercado internacional era análogamente adverso para el banano, el azúcar, el algodón, el tabaco, otros renglones exportables de Colombia. Y, al no haber posibilidades de compensar con la pronta elasticidad del comercio de exportación los estragos de un reajuste de la naturaleza y dimensión del que hubiera ocurrido, se imponía la necesidad de apelar a un régimen de emergencia para afrontar la emergencia. Los acontecimientos descritos obligaron a Colombia a restablecer el 29 de noviembre la licencia previa para sus importaciones y a someter a control las operaciones de cambio exterior. Ciertamente se han presentado atrasos en los pagos por transacciones corrientes, no por cierto en sumas considerables ni por culpa o capricho del gobierno de Colombia, pero confiamos en que antes de concluir el presente año habrán desaparecido.

Las experiencias vividas confirman los riesgos de profundas devaluaciones competitivas, inevitablemente de eficacia temporal, y corroboran la idea de que, en situaciones tan críticas como las de mi patria, es menester recurrir a instrumentos de diversa clase para suavizar el efecto de sus sobresaltos cambiarios. Comprendemos que el principal factor limitante de la economía colombiana es el de su escasez de recursos de cambio exterior. Nos damos cabal cuenta de que una política sensata,

de que una política ambiciosa proyectada al porvenir, no podría omitir la consideración de este problema, raíz determinante de otros que contemplamos. Por ello se ha querido procurar el desarrollo nacional mediante la combinación inteligente de estímulos y controles. Por ello nos hemos inclinado a fomentar decididamente la exportación de artículos distintos del café sin perturbar de modo irreparable los propicios estamentos internos y sus relaciones, que, en lo que toca con salarios y precios, han venido desenvolviéndose dentro de un saludable clima de estabilidad y reflexión. En nuestro concepto, lo peor que puede ocurrir a un país es comprobar con desencanto que las drásticas devaluaciones pierden su presunta eficacia a los pocos meses y se diluyen en el desatado mecanismo de los precios. Estímulos sí a las exportaciones, para ir corrigiendo, en el transcurso de los años, el desequilibrio estructural, pero no en forma que se traduzca en indefinidas devaluaciones competitivas ni en incentivos a la amarga espiral inflacionaria o a la producción ineficiente.

No ocultamos que el país necesita sistemática ayuda externa mientras surten efecto las medidas que se han tomado para la corrección paulatina de ese desequilibrio. La necesita particularmente en momentos en que lo extrema la irrupción de la crisis cafetera. Pero, al recibir esa ayuda, no podría abandonar el cuidadoso manejo de sus recursos de cambio exterior, sin exponerse a previsibles percances. Fuera de atender a las urgencias de su subsistencia y desarrollo, Colombia tiene consigo misma el compromiso de ir reconstruyendo sus reservas internacionales, diezmadas por diversas causas, entre las que sobresale la aleccionadora aventura del mercado libre del dólar.

En los comienzos de la actual administración nos hicimos la ilusión de que bastaba con unificar la tasa de cambio para la importación al tipo de \$ 13.50. Bien pronto, el curso de los acontecimientos, concretamente en materia de café, nos hizo ver que marchábamos hacia una situación en que habría de ser menester recurrir a otros remedios, tanto más si la asistencia financiera externa no llegaba en tiempo oportuno. Las normas de emergencia se adoptaron en uso de las facultades del estado de sitio, pero, desde entonces, consideramos que el régimen cambiario requeriría una legislación completa, segura y estable. Para expedirla, el congreso otorgó en la ley 6ª de 1967 las facultades extraordinarias que le habían sido solicitadas, y el go-

bierno procedió, el 22 de marzo, a dictar el decreto número 444, estatuto orgánico de los cambios internacionales y del comercio exterior, en el cual se regula íntegramente la materia.

#### REGIMEN DE CAMBIOS INTERNACIONALES Y DE COMERCIO EXTERIOR

El Estatuto consagra el control para las operaciones de cambio, en el caso del movimiento de capitales para evitar peligrosos éxodos financieros y para velar por el aprovechamiento adecuado de los recursos escasos y, en el de las transferencias corrientes, para impedir que a través suyo se realicen transferencias ilegales de capital. Conforme al artículo XIV del Acuerdo Monetario de Bretton Woods, se dispone que las restricciones de pagos por mercancías importadas, por fletes y por las demás transacciones corrientes, se reducirán gradualmente en cuanto lo permita la situación del país.

Desde la expedición del decreto 444, hay dos mercados: el de certificados de cambio, libremente negociables, y el de capitales. Para tener derecho a adquirir los primeros, se exige previa licencia de cambio, lo mismo que para girar por el segundo de esos mercados. La tasa de los certificados será la que surja de la oferta compuesta por los ingresos corrientes y por los recursos que eventualmente venda el Banco de la República y de la demanda que haya autorizado la Oficina de Cambios. Esta tasa podrá oscilar suavemente en una u otra dirección, bajo las presiones graduadas de la demanda, sin derivar a los bruscos sacudimientos que el gobierno de Colombia considera inconvenientes para el país. En cuanto al mercado de capitales, el Banco de la República venderá las divisas, directamente o por intermedio de los establecimientos de crédito que autorice, a la tasa fijada por la Junta Monetaria, hoy la del \$ 16.30.

La composición de cada uno de los mercados ha sido confiada a la Junta Monetaria con la advertencia de que el pago de importaciones se hará en todo caso por el de certificados. La Junta, por su parte, ha incluido en el de capitales los giros por utilidades y amortización de inversiones extranjeras, los giros correspondientes a servicios, y, modificando la situación anterior, los giros por fletes. Los dos mercados funcionarán independientemente, cada uno en su órbita, pero no se excluye la posibilidad de que algún día se llegue a su unificación, obvia-

mente después de un prolongado proceso en que la moderación de discretas alzas y bajas conduzca a la estabilización de hecho con el auxilio de los controles, primero sobre la demanda inmediata y, más tarde, sobre la demanda futura.

El Estatuto constituye avance muy importante en la simplificación del sistema cambiario. De la diversidad de tasas que hasta ahora tuvo el país, realmente difíciles de administrar, se pasa a dos solamente, salvo el régimen especial que, por su índole, se conserva para la industria del petróleo. Las importaciones quedan situadas en pie de igualdad, con los filtros necesarios de los impuestos de aduana y de la licencia o el registro en la Superintendencia de Comercio Exterior.

Los escarmientos de una liberación de importaciones tan extensa como la que existió hasta el 29 de noviembre, así como la crisis cafetera, obliga a obrar, en este aspecto, con cautela y discreción sumas. El decreto 444 establece las categorías de importación libre, de importación prohibida y de licencia previa. Las listas serán elaboradas y revisadas periódicamente por la Junta de Comercio Exterior, de acuerdo con las circunstancias y con la necesidad de graduar la demanda futura, de restringir los consumos superfluos y de coordinar la política de importaciones con los programas de desarrollo económico y social, todo ello mirando a los supremos intereses de la nación.

Para el fomento de las exportaciones, el Estatuto traza un novedoso derrotero, que habrá de tener vasto influjo en la vida colombiana. La creación del Fondo de Promoción, anexo al Banco de la República, permitirá canalizar nuestro esfuerzo por cauces similares a los que han seguido naciones ya hondamente familiarizadas con la complejidad contemporánea de los mercados externos. El Fondo podrá descontar letras u otros documentos representativos de los créditos que los exportadores otorgan a los compradores foráneos. Podrá avalar dichos documentos, y en general, dar su garantía para operaciones relacionadas con las exportaciones colombianas. Podrá conceder préstamos para financiación de estudios, para anticipos de fletes, seguros, derechos de aduana y costos de almacenamiento. Podrá comprar y exportar directamente artículos de producción nacional, lo mismo que comprar artículos o servicios extranjeros para facilitar la colocación de mercancías colombianas, celebrar

acuerdos sobre intercambio comercial, abrir créditos que los faciliten, y, en resumen, promover por todos los medios el acceso a los mercados externos.

Los exportadores, excepto los de café y petróleo y sus derivados y cueros de res, recibirán un "certificado de abono tributario" por el quince por ciento del valor total del reintegro de divisas que se haga al Banco de la República del producto efectivo de la exportación. Este nuevo sistema depura, fortalece y mejora el engorroso y disparate de la ley 81 de 1960. Es más directo, más nítido, y, por encima de todo, el beneficio se condiciona indisolublemente al esfuerzo por exportar.

Colombia mira hacia afuera por la abierta ventana de su Estatuto de comercio exterior. Entiende obviamente que todo este conjunto de cauces y estímulos no lograrían el éxito ambicionado si no tuviese sólido respaldo en una producción eficiente y suficiente. Cosas hay que no se pueden improvisar. La exportación de carne, por ejemplo, que tan halagüeños horizontes tiene, supone lo que podría denominarse la infraestructura de los mataderos modernos, de los frigoríficos y los transportes refrigerados. En el frente interno, pilar ineludible del frente externo, viene trabajando mi país con orden y método que habrán de capacitarlo en costos y calidades para competir en los mercados internacionales.

A la inversión de capitales extranjeros le reconocemos la indiscutible importancia que reviste para los pueblos en desarrollo. Pero es de lógica elemental que esas inversiones contribuyan efectivamente al aumento de la producción y de las oportunidades de empleo y que se reflejen en saldo positivo para la balanza de pagos. Tal es la finalidad que persigue el Estatuto al establecer la calificación previa por los organismos de planeación y al limitar el giro de las utilidades al 10% anual de su valor en moneda extranjera. El porcentaje es ampliamente satisfactorio a la luz del 8% del promedio de depreciación monetaria en Colombia y del 18% de rendimiento normal de las inversiones en moneda nacional. Para proyectos de especial importancia o para las empresas de tardío rendimiento o sujetas a riesgos evidentes, las autoridades de planeación pueden elevar el límite del 10%, que, en el fondo, representa una buena garantía para el inversionista. El mejor presupuesto, en toda iniciativa, es el de un régimen claro, seguro y estable co-

mo el que el Estatuto consagra en materia de capitales. Una vez aprobada y efectuada la inversión, se adquiere el derecho para remitir las utilidades reales hasta el límite indicado, a reembolsar el valor del principal si hubiere liquidación total o parcial y a remesar cantidades moderadas por concepto de amortización.

Las peculiares modalidades de las inversiones petroleras han llevado tradicionalmente a someterlas a regímenes especiales. El Estatuto aclara muchas de las disposiciones anteriores, llena vacíos y sienta bases propicias para el desarrollo de esta industria. Baste advertir que la tasa de cambio para la importación de capitales con destino a la exploración de yacimientos de hidrocarburos por empresas de servicio se eleva de \$ 7.67 a \$ 16.25.

A la repatriación de capitales colombianos, salidos del país al amparo del mercado libre del dólar, se le dio el incentivo de la amnistía tributaria, circunscribiéndola a aquellos que, de conformidad con la disposición promulgada el 29 de noviembre se denunciaron antes del 31 de enero del año en curso. Por la naturaleza de las cosas, dentro del sistema de control de cambios, todas las divisas se concentran en el Banco de la República, o sea que a él deben venderse esos capitales o aprovechar la opción de adquirir "Bonos Pro-Colombia", redimibles en diez años y amortizables en moneda nacional a la tasa de cambio que rija en el respectivo mercado al momento de su pago. Pocas operaciones han conocido más satisfactorios resultados en el país que ésta de la repatriación de capitales. Como consecuencia del decreto expedido el 29 de noviembre, se denunciaron sumas muy cuantiosas que ahora se incorporarán a las reservas del Banco de la República o se convertirán en "Bonos Pro-Colombia".

Estos bonos vienen a cumplir una doble y trascendental misión en favor de los intereses nacionales. Por una parte, facilitan la repatriación del capital mantenido por los compatriotas en el exterior, y, por otra, su producto en dólares se asigna a cancelar deudas de la Federación Nacional de Cafeteros. La obra de saneamiento que en lo fiscal, en lo monetario, en lo económico, viene realizando el gobierno, no excluye este foco medular de la vida colombiana. El retorno de los capitales expatriados se aprovecha así para algo que beneficia a la comunidad entera.

El esbozo muy esquemático del nuevo Estatuto Cambiario justificará ante ustedes las palabras que se consignan en su artículo primero cuando se habla de que sus objetivos son los de promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario a través de los siguientes medios: a) Fomento y diversificación de las exportaciones; b) Aprovechamiento adecuado de las divisas disponibles; c) Control sobre la demanda de cambio exterior, particularmente para prevenir la fuga de capitales y las operaciones especulativas; d) Estímulo a la inversión de capitales extranjeros en armonía con los intereses de la economía nacional; e) Repatriación de capitales y reglamentación de las inversiones colombianas en el exterior, y f) Logro y mantenimiento de un nivel de reservas suficiente para el manejo normal de los cambios internacionales.

Tal es, en síntesis, el régimen cambiario que ha adoptado Colombia.

#### LA POLITICA FISCAL

No ha vacilado el gobierno de mi país en adelantar una tesonera labor de saneamiento fiscal, y, a la vez, en proveer los recursos necesarios para imprimir nuevo impulso al desarrollo económico y social.

Dentro de este orden de ideas, estableció el gravamen al consumo de la gasolina, a razón de un peso por galón, en forma que elevó su precio en 74%, y destinó su producto, \$ 650 millones, al Fondo Vial, entidad autónoma puesta bajo la dirección del Ministro de Obras Públicas, a la cual se le ha dado el encargo de atender a la construcción, reconstrucción y pavimentación de las carreteras nacionales. Un gravamen como éste, que habría sido motivo de acaloradas controversias, fue absorbido sin traumatismos no obstante su elevada cuantía, como lo comprueba el hecho de que el costo de la vida no hubiera subido sino 0.5% y 0.4% en los dos meses inmediatamente siguientes.

Con el Fondo Vial se quiso alcanzar un objetivo económico, el de acelerar la modernización de los sistemas de transporte, y otro de índole social, el de movilizar la mano de obra en ocio forzoso o sin trabajo continuo en las zonas rurales. La agilidad administrativa de que se le dotó, así como su capacidad

para contratar por cuenta propia, elimina el viejo escollo de los trámites excesivamente dispendiosos. El Fondo Vial se encuentra hoy en plena marcha, con presupuesto para 1967 de mil cuarenta y siete millones de pesos, provenientes del gravamen a la gasolina, de aportes del presupuesto nacional y del producto de los peajes.

El 5 de diciembre del mismo año de 1966, se organizó y puso en funcionamiento el sistema de retención en la fuente para el impuesto sobre la renta y sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades. El retraso de los recaudos, ya corregido en sus aspectos principales, aconsejaba optar por medidas que corrigieran, en sus orígenes, el crónico problema. Así se hizo, también sin traumatismos, a través de procedimientos extraordinariamente expeditos y sin ocasionar el menor incremento de los engranajes burocráticos. Lo importante, en este caso, era reaclimatar en Colombia un régimen cuyos ensayos anteriores no corrieron con fortuna. La experiencia de los primeros meses no había podido ser más halagüeña. Los contribuyentes se adaptaron al sistema con rápida comprensión, e, inclusive, con simpatía. Los recaudos, por este concepto, tendrán un refuerzo, en 1967, de ciento veinte millones de pesos, y, en los años sucesivos, la retención irá cubriendo nuevos tramos, hasta lograr que el impuesto sobre la renta y sus complementarios se perciban en el mismo año en que se causan.

La mecanización del proceso de los recaudos, la disciplina del personal, el perfeccionamiento de las normas reglamentarias, han asegurado, por su parte, óptimos frutos. El mismo impuesto sobre la renta y complementarios, afectado en el pretérito por innegables retardos, ofreció un rendimiento en 1966 superior en 11% al de 1965, vale decir que registró un aumento de doscientos veinte millones de pesos. A este aspecto de la administración de las rentas le concede el gobierno de mi país lugar de primera jerarquía. Por perfecta, avanzada y moderna que sea una legislación, poco se consigue si, en la práctica, se la aplica con desvío o con desgano. Nuestro propósito es el de hacer de los organismos tributarios los cuerpos de élite de que hablara Nicholas Kaldor. Paso a paso, hemos ido aproximándonos a una estructura satisfactoria, y, en los comienzos del año en curso, podemos declarar que las tareas de la Administración de Rentas han superado el vicio de la mora.

En Colombia, donde tenemos en la materia una legislación moderna, no desconocemos, como no se desconoce en el resto del mundo, el morbo de la evasión y del fraude fiscales. Para reprimirlos y cerrarles severamente todos los cambios, hemos pedido al Congreso facultades extraordinarias, aprobadas ya por la Cámara de Representantes y ahora al estudio del Senado de la República. Estamos seguros de que, una vez investidos de tales facultades, será posible al gobierno eliminar este tipo de filtraciones tributarias y robustecer en proporción muy apreciable el producto del impuesto sobre la renta y de sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades.

De otro lado, en el Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior se estableció un gravamen del 11½% sobre el valor CIF de las importaciones, con destino al Fondo de Promoción de Exportaciones, y el antiguo diferencial cambiario se trocó en impuesto del 26% sobre la exportación de café. Pero este esfuerzo del país por fortalecer el ahorro público no ha sido insólito sino continuado y persistente. Junto a los nuevos gravámenes, el gobierno autorizó y promovió tarifas costeables para la totalidad de las empresas de servicio público: energía eléctrica, telecomunicaciones, acueducto, etc. El saneamiento financiero no ha omitido ningún ángulo ni su espíritu realista ha dejado de contemplar oportunamente las diversas situaciones.

Digo que el esfuerzo del país por incrementar su ahorro público ha sido continuado y persistente porque tal es la verdad. En 1963 se creó el impuesto a las ventas y en 1966 se modificaron sus tarifas y sistemas de recaudo. Hoy constituye un recurso de cerca de setecientos millones de pesos por año. Igualmente en 1963, se elevó el gravamen de timbre y papel sellado en suma que en 1965 representó un ingreso adicional de 65 millones. En 1963 se aumentó en un 30% el impuesto a las sucesiones y donaciones, se decretó un recargo de 10 centavos sobre el consumo de las cervezas y se gravó con un 20% las apuestas en juegos de suerte y azar. En 1966, nuevos impuestos a los vehículos particulares, a la ganadería y a las ventas, y sucesivos reajustes de los derechos arancelarios traspasaron de la economía privada a la economía pública recursos considerables, sin contar los recursos específicos, entre el 10 y el 20% de recargo al impuesto sobre la renta y sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades.

No obstante lo anterior, el gobierno de Colombia empieza a adelantar, en asocio de los núcleos universitarios, los estudios para una reforma tributaria de conjunto que contemple principalmente una redelimitación de los patrimonios de las entidades de derecho público. Porque nos importa, en alto grado, la suerte de los departamentos y municipios, hemos presentado al Congreso un proyecto de ley en que se autoriza a éstos a elevar en un 2 por mil el impuesto predial, exclusivamente con destino a gastos e inversiones en educación. Y, con el propósito de incrementar sus rentas, se ha elaborado un completo programa para la actualización de los catastros que deben servir, al mismo tiempo, para el cobro del gravamen sobre la propiedad y tener consecuencias jurídicas mientras se unifica lo que a ellos concierne con las tareas del notariado y del registro.

Simultáneamente se ha procurado obrar, con máxima energía, sobre los gastos públicos de funcionamiento. Se ha procurado obrar y seguirá obrando en este sentido bajo el ojo vigilante de la opinión pública que no se resigna a los nocivos desperdicios. En 1966, los gastos ordinarios se redujeron en 128 millones con relación a lo apropiado en el presupuesto, y, para 1967, el gobierno abriga la esperanza de llevar a cabo una reforma administrativa en grande escala, aboliendo las duplicaciones, refundiendo organismos afines, velando por la eficiencia y poniendo todos los instrumentos oficiales al servicio de los programas de desarrollo económico y social.

La conjunción de todos estos factores explica que en 1966 se hubiera obtenido un superávit fiscal de \$ 153.321.115.25, después de haber absorbido el déficit de \$ 377.879.773.62 del año anterior. De los cuantiosos desequilibrios registrados en 1961, 1962, 1963, 1964 y 1965, causas inocultables de repetidos desbordamientos inflacionarios, hemos pasado a la ejemplar situación en que el presupuesto público, lejos de ser motivo de perturbaciones monetarias, ha servido, respecto de ellas, a modo de freno y estabilizador. El superávit fiscal de Colombia no es resultado del acaso. Se le buscó con perseverancia, a plena conciencia de los males que se derivaron de los déficit recurrentes. Y, sin detrimento de la línea de conducta de equilibrio, se ha bregado por alcanzar un satisfactorio superávit en cuenta corriente que capacite a la Nación para atender a sus inaplazables necesidades del progreso.

El plan de inversiones, que agrupa el 98% de las que realizan los organismos públicos nacionales, implica un aumento, con relación al del año anterior, de 1.800 millones de pesos. En él no hay nada que pudiera calificarse siquiera remotamente de suntuario. Las inversiones se concentran en transportes, en comunicaciones, en energía eléctrica, en adecuación de tierras, en colonización, en crédito supervisado, en almacenamiento y comercialización de los productos agropecuarios, en industrias básicas, en aeropuertos, en educación, en hospitales y puestos de salud, en saneamiento ambiental, y, en general, en todo cuanto puede contribuir, de manera pronta y eficaz, al mejoramiento económico y social.

### LA POLITICA DEL AHORRO

Detrás de este plan de inversiones está, naturalmente, el ahorro público, que, en rigor, no se limita a los gravámenes fiscales. En el pasado se apeló a los bonos de colocación forzosa aún a riesgo de saturar a los grupos que obligatoriamente debían absorberlos. Esta misma circunstancia invita ahora a hacer una pausa, pero no a renunciar a nuevas formas de capitalización, ni a subestimar la urgencia de aprovechar ordenadamente recursos colaterales. Entre ellos, el de las reservas del Instituto de Seguros Sociales, aumentadas en trescientos millones de pesos por año, desde cuando asumió, hace pocos meses, los riesgos de vejez e invalidez. El gobierno de Colombia proyecta emitir con base en esas reservas adicionales —y en uso de la autorización que el Congreso le otorgó— un bono de valor constante, a través del cual pueda darse impulso a la industria de la construcción y la manufactura de tamaño medio, por conducto del Instituto de Fomento Industrial, y realizar, además, un plan hospitalario sin que el Instituto de Seguros Sociales sufra ningún quebranto por causa de eventuales desvalorizaciones monetarias. Será un bono limitado al 70% de esas reservas, que no saldrá al mercado, ni habrá de generalizarse ni de competir con los demás títulos de valores. Con los recursos así movilizados, se aspira a cumplir, como en el caso del Fondo Vial, una doble finalidad: la de fomentar la industria de la construcción y de la manufactura y la de abrir nuevas oportunidades de empleo. Y algo más: acelerar los programas de vivienda y ampliar y dotar la red de hospitales. Pero, como no se trata de un gravamen, se cree indispensable, por la misión del Instituto de Se-

guros Sociales, proteger la tasa real del ahorro, al mismo tiempo que se le canaliza e imprime vigoroso dinamismo.

El factor limitante de los recursos de cambio exterior ha obligado a mantener prudentemente el flujo del crédito interno, no sea que por su exceso, se presionen, más allá de lo tolerable, los precios de consumo o la balanza de pagos. El deber de evitar contingencias agudamente inflacionarias invitaba a modificar los sistemas de recoger el ahorro y a darle nuevos atractivos. Tal es la función que habrá de desempeñar, en terrenos concretos, el Bono de Valor Constante. Pero hay otra forma de ahorro: la que representa con sus préstamos al Fondo para Inversiones Privadas, auténticos anticipos a cuenta de utilidades futuras, que, al producirse, permiten ir recogiendo la deuda, y, por consiguiente, capitalizando las empresas. El gobierno de Colombia le concede a este sistema importancia suma y se propone fortalecerlo, lo mismo que al Instituto de Fomento Industrial, promotor de iniciativas patrocinadas por el Estado, coordinador, de las que surgen en el ámbito de los negocios particulares, y, además, corporación financiera con la plenitud de sus prerrogativas y responsabilidades.

Si el crédito externo concedido al Fondo para Inversiones Privadas puede considerarse como un avance a la capitalización, tenemos también en Colombia instituciones paralelas, tales como las que con ese nombre florecen en el radio de influencia de las compañías de seguros, como los fondos mutuos, como las cajas de ahorros, como las cooperativas. Una armazón, en fin de la cual cabe esperar muchos bienes, tanto más si el capital extranjero se vincula más resueltamente a las tareas del desarrollo económico y social en lugar de tomar la vía fácil de adquirir lo ya hecho o de operar como evasivo **hot money**.

#### LA POLITICA AGRARIA

En cuanto se refiere a la política agropecuaria, mi país ha comprometido sus energías, también en este campo, con el criterio de obtener resultados positivos, tanto en lo económico como en lo social.

Producir en cantidad suficiente para el consumo interno y producir para la exportación es su primera meta. Conseguir que

ello se haga dentro de una sociedad más igualitaria y justa es su tarea esencial. Los diversos instrumentos que han ido construyéndose se hallan consagrados a esta ambiciosa tarea de promoción y renovación. La reestructuración institucional se propone convertir al ministerio del ramo en la entidad programadora, en la entidad evaluadora, destinada a dirigir la actividad de grandes institutos cuidadosamente reagrupados: el Instituto de Ciencias Agrícolas, el Instituto Nacional de Abastecimientos, el Instituto Agropecuario, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Instituto de la Reforma Agraria entre otros.

Nuestra reforma social agraria se caracteriza por querer desarrollar un campesino de alta productividad en tierras planas arables, cuya adjudicación esté precedida de obras de adecuación. Una clase media rural, de alto ingreso, familiarizada con las técnicas contemporáneas y asistida por el crédito supervisado. No es una quimera, no es sueño lejano. En cinco años, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) ha adquirido 800 predios con una extensión de 1.937.063 hectáreas, así: 73.837 hectáreas por negociación directa, pagando de contado hasta trescientos mil pesos y el resto en bonos con interés anual del 6% ; 33.718 hectáreas por expropiación cuando no ha sido posible el arreglo con los propietarios, y extinciones de dominio decretadas sobre una superficie total de 1.566.647 hectáreas que le han permitido la cesión de 263.861.

Hasta el 31 de diciembre de 1966 había adjudicado a campesinos de escasos recursos 1.668.346, comprendiendo en esta cifra tierras negociadas por el Instituto y tierras de propiedad de la nación. Pero se había limitado a otorgar tierras y a asentar en ellas a 46.455 familias. En el mismo lapso, concedió 20.157 préstamos por un valor total de 241 millones de pesos. El programa fue financiado, conjuntamente, por el gobierno nacional de Colombia y por la A.I.D con un préstamo de US\$ 18.500.000. Igualmente se ha realizado un programa de fomento de cultivos perennes, palma africana, cacao, caucho, coco, cítricos, y se ha promovido la organización de cooperativas agropecuarias que cuentan hoy con 7.300 socios y un capital de \$ 6.089.150.

Las obras de adecuación de tierras, las más importantes de cuantas se adelantan en el hemisferio, se extienden a 350.000 hectáreas, actualmente poco menos que al margen de la economía colombiana. Y, sin demora, se prosiguen los estudios de lo

que podría hacerse en áreas susceptibles de ser incorporadas a una intensiva explotación agrícola.

Por lo demás, merced a los planes de caminos de penetración, de titulación de la propiedad, de asistencia técnica y crédito otorgados por el INCORA, se ha logrado beneficiar a 20.000 familias que se hallan instaladas en zonas promovidas por él.

Un programa inmediato se ha trazado para elevar la producción, y, desde luego, la productividad en ocho renglones básicos: carne para la exportación, leche, maíz, trigo, papa, arroz, plátano y yuca. El crédito, los precios de sustentación, la disponibilidad de facilidades de almacenamiento y comercialización, se conjugarán para sacar airoso este programa, como los otros que viene impulsando el Ministerio de Agricultura. Cito, en primer término, el crédito, porque hemos podido comprobar las excelencias del que se supervisa, sea por la Caja de Crédito Agrario, sea por el Fondo Financiero Agrario, sea por el INCORA. En segundo lugar, los precios de sustentación, porque hemos podido comprobar amargamente las bruscas y a veces ruinosas oscilaciones que provoca la intermitencia de buenas y malas cosechas. Y, además, las facilidades de comercialización y almacenamiento, porque no desconocemos la peste de los intermediarios abusivos, ni la perplejidad de los agricultores, en un año favorecidos por la meteorología con abundancia de productos que no saben dónde ni cómo colocar.

#### LA POLITICA EDUCATIVA

¿Qué hace Colombia en materia de educación? Por sobre todo, aprovechar en su integridad las aulas, los equipos, los útiles y el horario de sus maestros.

En algunas zonas del país, el contraste entre la densidad demográfica y la escasez de locales para escuelas llevó a pensar en la posibilidad de emplear el sistema de la doble jornada. Las reglamentaciones de la enseñanza primaria fijaban en 33 horas semanales la tarea escolar para sus cinco grados. El análisis de la capacidad de los niños, como también el tiempo de estudio en otras naciones, demostró que era viable reducir el número de horas a 22 para el primer curso, a 26 para el segundo, a 28 para el tercero y a 31 para el cuarto y para el quinto. Como

los maestros están obligados a enseñar 33 horas semanales, les quedaban disponibles las necesarias para crear nuevos grupos escolares. El sistema, aplicable solo a aquellas escuelas con más de tres grados, elevó automáticamente dichos grupos en 10.000 sin gasto adicional, o sea que, calculando un promedio de 30 estudiantes por curso, ofreció facilidades educativas a cerca de trescientos mil niños.

Por decreto del 31 de enero de 1967 se autorizó a los gobiernos seccionales a organizar unidades educativas, donde esta integración evitase la duplicación y, sin perjuicio del mantenimiento de los cupos, liberase recursos para ser utilizados en otras zonas necesitadas. El complemento de la co-educación, poco común en Colombia, ha garantizado, a su turno, el mejor aprovechamiento de aulas, equipos y maestros. De esta suerte, el programa de integración, inspirado en el propósito de difundir popularmente la cultura, empieza a cosechar los mejores frutos y a cumplir sus fines sin implicar mayores erogaciones fiscales.

En cuanto a la enseñanza secundaria, se aplica igualmente la doble jornada y se le combina con los colegios paralelos y los colegios cooperativos, todo lo cual ha hecho posible recibir a la casi totalidad de los niños que, habiendo concluido la enseñanza primaria, aprobaron el respectivo examen de ingreso. En Bogotá, donde se dispone de completas estadísticas, se consiguió que ningún niño viera cerradas las puertas del bachillerato. Y, al establecer en los colegios oficiales una pensión mínima a quienes tuviesen padres con recursos económicos, se ampliaron las bases financieras para atender a aquellos desprovistos de fortuna.

Reconociendo el papel fundamental que corresponde al personal docente, el gobierno de Colombia tomará todas las medidas necesarias para garantizar su correcta formación. Proveerá los medios para intensificar el entrenamiento, en normas para acelerar el ingreso de maestros y profesores graduados y fijará metas para la eliminación del personal imprevisto. Fomentará el continuo perfeccionamiento de su docencia para que no le falte el acceso a los últimos conocimientos de su especialidad o de la pedagogía en general. Y expedirá un estatuto que le garantice a ese personal el ingreso por calidades académicas y el ascenso por méritos y condiciones de acuerdo con su rango.

Respecto de la población escolar, se extenderán y mejorarán los servicios de bienestar estudiantil, coordinando e intensificando cuanto se relaciona con la salud y la nutrición.

El plan de emergencia, exteriorizado en la doble jornada, si bien ha producido excelentes resultados, demanda complementos inmediatos. La división de la segunda enseñanza en dos ciclos, uno básico de cuatro años y otro de dos en el cual el alumno se prepare para desempeñarse eficientemente en la industria, la agricultura o el comercio, o para matricularse en los institutos de enseñanza superior, está concebida para aumentar el rendimiento. Pero será menester crear 18 planteles de educación media, diversificada, que aumente los cupos de 30 mil a 60 mil y se traduzca en claros beneficios para la juventud y para el país. El proyecto de formación de técnicos agrícolas, presentado al Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo, parte de la base de la formación de 500 colombianos por año. Y, en el plano universitario, se está elaborando un programa de carreras que garantice una mayor integración de las facilidades de la educación superior y una mayor sincronización en la capacitación de profesionales y de técnicos. Por lo pronto, la Universidad Nacional se está transformando, a la luz de los principios educativos modernos, y en todos los institutos de su género se da preferencia a lo que requiere esencialmente el desarrollo económico y social del país.

Mención especial merece la obra del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) creado en 1957, se financia con el aporte que le hacen las empresas con capital de \$ 50.000, o más o con diez o más trabajadores, aporte que equivale al 2% de la nómina mensual de salarios.

La formación profesional de este Instituto comprende todas las modalidades que permitan a una persona adquirir o mejorar los conocimientos necesarios para desempeñar sus trabajos y obtener un más alto nivel de empleo en cualquier actividad económica. Tal formación profesional se imparte según rezan sus catálogos a adolescentes y adultos en los sectores agropecuario, industrial y de comercio y servicios, de ejecución y control o supervisión de empresas. Hasta ahora, el SENA ha capacitado, en sus cincuenta y un centros de aprendizaje localizados en diversos lugares del país, a más de 140.000 trabajadores y a cerca de 7.000 supervisores. Adicionalmente, el SENA

ha construído un centro de Formación Textil en Medellín, un Centro de Formación de Confecciones en Pereira, y actualmente organiza los Centros de Fundición, Artes Gráficas, Construcción Naval, Pesca y Minería. Se proyecta, igualmente, el Centro Latinoamericano de Maquinaria Agrícola, en la ciudad de Buga, donde estará funcionando en el próximo mes de mayo.

El SENA ha recibido el concurso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Fondo Especial de las Naciones Unidas, y ha firmado convenios bilaterales con la FAO, el CIME, la Federación de Industrias Mecánicas de Francia y la Cámara de Comercio de París. Por su parte, Alemania, Inglaterra, Suiza, Israel, Japón y los Estados Unidos de América le han otorgado su cooperación técnica y financiera.

El plan cuatrienal contempla la creación y organización de cuarenta y un nuevos centros para el aprendizaje de jóvenes y formación de adultos en oficios de todas las ramas de la industria, el comercio, los servicios y la construcción civil; la ejecución del convenio, a nivel nacional, con las Fuerzas Armadas para la capacitación de los soldados bajo banderas; la creación y organización de nuevos centros de formación para el sector rural; la creación y organización de un Centro Nacional de Instructores para los trabajadores independientes, o con perspectivas de asociarse en cooperativas u oficios artesanales; la creación y organización de dos centros náuticos para el fomento de la pesca a través del aprendizaje de la mecánica de motores marinos, de la técnica de navegación, de la elaboración y reparación de elementos y utensilios y de sistemas de refrigeración de pescados y demás productos del mar.

El programa nacional de promoción popular es probablemente uno de los más ambiciosos. Su operación se efectuará por medio de centros móviles desmontables y adaptables a las condiciones de las masas populares más alejadas de las concentraciones urbanas, sub-abastecidas y total o parcialmente desatendidas.

Me haría interminable si pretendiera seguir presentando, siquiera fuese a grandes trazos, el cuadro de la Colombia de hoy. No he venido a ofrecer a ustedes un haz de vagas esperanzas sino a hacer el recuento objetivo de programas en marcha. Pero permítaseme que destaque cómo se ha transformado la

planeación, partiendo de cada sector para llegar luego a la cima de la pirámide, en contraste con el sistema poco útil de tratar de imponer desde arriba derroteros sin raíces en los organismos a los cuales corresponde la responsabilidad de seguirlos. Permítaseme también relieves las perspectivas de la política de industrialización, apoyada por diversos mecanismos, y, ahora muy especialmente, por el Instituto de Fomento Industrial, que, como atrás lo anoté, se encargará de movilizar parte del producto de los Bonos de Valor Constante. Permítaseme, igualmente, llamar la atención sobre la política de templanza en precios y salarios que, coordinada con la política monetaria, ha conjurado los desbordamientos inflacionarios.

Por último, en el temor de que quede trunca la imagen de la Colombia actual, creo oportuno agregar que el programa de desarrollo económico y social del país está fundado, esencialmente, sobre la participación y el esfuerzo de la comunidad. En la Acción Comunal se trata de reunir las fuerzas de los ciudadanos y del poder público para la realización de las obras concretas que interesan a determinadas zonas. Con la Integración Popular se proyecta incorporar a la vida social a los grupos marginales o marginados, y, con su propio concurso, hacerlos partícipes de los bienes de la civilización.

Reitero mi más sincero agradecimiento al señor Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, a su Comité Directivo y a los representantes de las agencias financieras internacionales que han tenido la amabilidad de venir a escuchar mis palabras y confío en que ellas hayan conseguido reflejar los trabajos de un pueblo que lucha por su desarrollo y por el cabal empleo de sus brazos, energías y talentos.

Un pueblo asentado sobre abruptas montañas, improvisadas para la agricultura en grande escala, supo sacar provecho de la experiencia de la industria extractiva que caracterizó el período mercantilista de la Colonia. El rudo trabajo en las minas templó su carácter, lo familiarizó con el uso de nuevas técnicas y lo preparó, en andanzas aventuradas, para más ambiciosas destrezas. La explotación de la industria extractiva a la agricultura estéril, lejos de haber provocado el declinismo y el abandono, abrió, en el caso de Antioquia, un panorama de perspectivas por entonces insospechadas. El caso habría de ser aborrecido, más tarde, con la inmundicia y la farruleza de una raza