

## LA ECONOMIA Y EL FISCO

Discurso pronunciado por el señor Ministro de Hacienda doctor Abdón Espinosa Valderrama en el Foro de Diriventas en la ciudad de Medellín en septiembre de 1967.

La obligante invitación de Diriventas a hablar en este foro de esclarecidos compatriotas no habrá de inhibirme sino antes bien de estimularme a poner el oído sobre la tierra sensitiva de Antioquia en busca de los signos que traducen sus inquietudes, esfuerzos y esperanzas. El largo contacto con la opinión pública me acostumbró, de tiempo atrás, al diario escrutinio de las diversas y disímiles corrientes, por cuyo intermedio, no siempre apacible, se expresa la nación. Me honro en venir esta vez con la investidura de un empleo que, por la índole de las materias a su cargo, suele hallarse no como "hoja en la tormenta", pero sí como necesaria piedra de toque de intensas controversias. Me honro, igualmente, en venir a Medellín porque sé de sus austeras virtudes, de su voluntad firme y creadora, de su pasión democrática y de su empeño de mantenerse a la vanguardia de las ideas y las realizaciones.

Un pueblo asentado sobre abruptas montañas, impropias 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 audaces aventuras, para más ambiciosos destinos. La superposición de la industria extractiva a la agricultura aborígen, lejos de haber provocado el desánimo y el desconcierto, abrió, en el caso de Antioquia, un panorama de perspectivas por entonces insospechadas. El cauce habría de ser abonado, más tarde, con la idoneidad y la fortaleza de una raza

para comprometerse en arduas y complejas empresas. El día llegaría en que, olvidando Colombia las teorías inspiradas en las conveniencias de la Inglaterra victoriana, surgiera este impetuoso emporio fabril, con producción en masa y para las masas.

#### LA ECONOMIA POLITICA

En el texto de Louis Baudin aprendí cómo la economía política se mezcla en la existencia cotidiana de las personas, imperativamente, aún sin que ello se quiera. Ahí la actualidad, ahí el peligro, ahí el interés propio, observaba él. Las conclusiones del químico en su laboratorio son axiomas inexorables. No así las de quienes intervienen de uno u otro modo, en las relaciones humanas, y, todavía más, en el vivir individual de sus semejantes. Que, por fuerza de los hechos y de su agrupación en comunidades, compran o venden, pagan un precio o lo reciben, transportan o son transportados. No abrigo la cándida esperanza de lograr unánime asentimiento para cuanto exponga sobre estos asuntos ahora o en cualquiera otra ocasión. Los temas de la economía política, y, en particular, los de la hacienda pública, se prestan, por su naturaleza, a disentimientos y polémicas. Pero el gobierno tiene el deber de explicar sus actos, de precisar las circunstancias que los han rodeado, de señalar los motivos que los hicieron necesarios, y, sin vacilar, lo cumple ante el congreso o ante un auditorio como éste que invita gentilmente a uno de sus miembros. Estoy convencido de que las cosas se juzgarán aquí a la luz del bien común más que a través de respetables aunque parciales intereses. El natural reflexivo del pueblo de Antioquia, así como su capacidad para pensar y obrar con generosa grandeza, me lleva a creer que se mirará al conjunto de los problemas y al interés público por encima de cualquiera otra consideración. En cuanto toca al gobierno, huelga repetir su propósito de comunicarse sin intermitencias con sus compatriotas, de servir a la nación como un todo y de mantenerse fiel a su original sello democrático.

#### NECESIDAD DE LA TRANSFORMACION

¿Cuál ha sido la trayectoria de la última época? La de un mundo que cambia con pasmosa rapidez, mucho más en pocos años que en el transcurso de siglos enteros, y la de un país cuya población crece con veloz ritmo. De doce millones de habitantes en 1951 hemos saltado a diez y nueve en 1967, no, por cierto,

conservando las viejas proporciones en el campo y la ciudad, sino invirtiéndolas en favor del proceso de urbanización. Siete millones de colombianos más a quienes es menester ofrecerles servicios públicos, oportunidades de empleo, vivienda y acceso a los bienes de la civilización y la cultura. La transformación se ha venido operando en nuestro contorno, inclusive en la base humana, hasta el punto de que si no evolucionáramos de la misma manera en los demás aspectos, acabaría por imponerse con estrépito, y, acaso, desordenadamente. Cuando el presidente Lleras Resterpo la izó como bandera de su programa de gobierno, junto a la del cambio social, estaba abogando por una causa justa, pero, además, reconociendo su urgencia imperiosa. No es posible, en nuestro tiempo, aferrarse a las concepciones económicas o a las prácticas seculares de un ayer extinto, mientras los factores principales —el elemento demográfico, la técnica y los mismos anhelos hoy impacientes— se rejuvenecen o mudan de faz. Bajo el golpe de la móvil realidad, se derrumban numerosos mitos que, en una sociedad relativamente cristalizada, parecieron verdades incuestionables. Por ejemplo, aquel de Juan Bautista Say, según el cual no podía haber insuficiencia de la demanda porque la oferta se encargaba de crearla en magnitud equivalente. O el de las armonías espontáneas de Bastiat que hacían el milagro de producir el equilibrio o de restablecerlo cuando llegaba a perderse. O el más familiar que nos indujo a ver a cada hijo incorporándose a la humanidad con el pan debajo del brazo. Transformación de los conceptos de espacio y tiempo, tránsito del egoísmo individual al predominio de lo social, nueva actitud ante la vida y alborear de problemas por años aparentemente ignotos.

#### LA CRISIS CAMBIARIA

El crecimiento de la población, y por consiguiente, de sus necesidades, ha provocado inocultables desequilibrios estructurales, allí donde no ha habido una expansión paralela. En primer término, el del cambio exterior, visible en la desproporción entre sus escasos recursos y sus obligados desembolsos. Al actual gobierno se le ha formulado el cargo gratuito de haber conferido desmesurada importancia a la estrategia defensiva. Yo me pregunto cómo hubiera podido subestimarla cuando el precio del café descendía, de diciembre de 1965 a la fecha de hoy, diez centavos de dólar por libra, y, por añadidura, tropezaba, en el

segundo semestre de 1966, con dificultades invencibles para colocar su cuota en los mercados externos. La verdad es que en noviembre se precipitó la crisis latente con manifestaciones que no era lícito ignorar. Se habían proyectado, en la "Carta de Intención" al Fondo Monetario Internacional, US\$ 350 millones de ingresos por exportaciones de café y no se recibieron sino US\$ 302.3 contra US\$ 346.7 en 1965, US\$ 395.6 en 1964 y US\$ 550 en 1954, año éste en que había seis millones menos de habitantes. Las reservas internacionales del Banco de la República eran negativas, o sea que su existencia de oro y divisas había venido a ser inferior al monto de sus deudas en el exterior. Sobre el Fondo del Café gravitaban cuantiosos compromisos, y, con el andar de los días, la diferencia entre el precio interno y el precio externo le ocasionaba pérdidas irreparables, aumentadas por las que, a su turno, se derivaban del consumo doméstico. La emergencia, todavía incipiente, daba trazas de poder ser conjurada sin traumatismos mayores, aplicando medidas de saneamiento monetario y financiero, concretamente en el radio de acción del Fondo Nacional del Café. Tal fue una de las razones —la primordial— para eliminar la tasa de cambio del mercado preferencial. No obstante, la situación continuó agravándose, y, de contera, el forzoso incumplimiento de las metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional, acompañado de otros episodios que no es el caso de traer a cuento esta noche, condujo a la interrupción del flujo de la asistencia financiera externa.

#### EL CONTROL DE CAMBIOS

El gobierno se halló ante un claro dilema: o resignarse a una inmediata y muy profunda devaluación de consecuencias imprevisibles en momentos en que cabeceaba peligrosamente el mercado del café u optar por el control de cambios y por poner coto al tempestuoso experimento del dólar libre que le costó a la nación, en el breve lapso de meses, noventa y cinco millones de dólares. En el discurso pronunciado ante el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, a fines de marzo, expresé el pensamiento del gobierno sobre este punto concreto en los siguientes términos: "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 atenuar el efecto de sus sobre-

saltos 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”.

Al amanecer del 29 de noviembre entró en vigencia el control de cambios, y, posteriormente, se expidieron los decretos 444 y 688 de 1967 con estricta sujeción a los principios del acuerdo internacional de Bretton Woods. Los resultados del estatuto cambiario no habían podido ser, dentro de las limitaciones insuperables, más halagüeños, positivos y fecundos. El 22 de julio el Fondo Monetario Internacional declaró cancelados los atrasos de pagos por fletes e importación de mercancías que habían alcanzado los ochenta millones de dólares y que el gobierno no esperaba suprimir antes del 31 de diciembre. Las reservas netas se incrementaron en US\$ 22.5 millones durante el primer semestre, y, gracias a la eliminación del dólar libre, el Banco de la República, compró, por el mercado de capitales, más de cien millones de dólares, buena parte de ellos fruto de la repatriación auspiciada por el decreto del 29 de noviembre y por las normas que luego se dictaron en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el congreso. Pero el país vivió indudablemente una crisis. No en vano bajan las importaciones reembolsables de más de sesenta millones de dólares en un mes a diez y seis millones, como ocurrió en marzo. Un descenso tan protuberante debería reflejarse ineludiblemente en los puertos, en los transportes, en tantas actividades conexas. Nadie hubiera re-

comendado a conciencia la política del avestruz. Con un pasivo como el muy oneroso que se había originado en las abrumadoras importaciones del año anterior, con merma en la venta física de café, con deterioro de su precio externo y del de los demás artículos exportables (banano, algodón, azúcar, etc.) lo indicado no era la orgía sino el repliegue valeroso que impidiera una catástrofe realmente dramática. Había que pagar —permítaseme repetirlo— las colosales importaciones de 1966 para conservar el crédito de proveedores y, en general, el depósito de confianza en el país. Todo ello se hizo. Pero, aún después de concedidos los nuevos empréstitos externos, la debilidad del mercado cafetero no autorizaba —ni autoriza— a retornar a las cifras del comercio de importación en 1966. La lenta y paulatina evolución del tipo de cambio de los certificados, sometidos a la ley de la oferta y la demanda, aunque con la moderación del de importaciones y de las licencias para comprar divisas, ha tenido dos consecuencias: la de estimular las exportaciones denominadas menores, sin cuyo acelerado incremento estaríamos indefinidamente en estrecha camisa de fuerza, a merced de las oscilaciones del café, y la de contribuir a graduar las importaciones de aquellos artículos que suponen el pago en moneda extranjera. Es la misión de la tasa de cambio en la teoría y en la práctica. Porque si se consumiera lo mismo cuando hay generosos recursos que cuando no los hay, llegaría la hora en que el desequilibrio entre ingresos y egresos haría explosión y, entonces sí, caeríamos en una crisis devastadora al estilo de las que se han registrado en la América Latina, hasta ver "como mueren las monedas".

#### LA URGENCIA DE EXPORTAR MAS

Desde niño oí prédicas fervorosas sobre la necesidad improrrogable de diversificar nuestras exportaciones. El avance de 1961 a 1966, evidenciado en los registros de las "menores", es de US\$ 36 a US\$ 96 millones, significativo sí, pero precario para llenar los vacíos que deja el adverso sino del café y para atender a las crecientes exigencias de una población igualmente creciente. El estatuto cambiario no obedeció tan solo a una estrategia defensiva. Echó los cimientos de una política resuelta y coherente, orientada, desde distintos ángulos, a fomentar y facilitar variadas exportaciones. El Fondo de Promoción, constituido con el recargo del uno y medio por ciento sobre el valor de las importaciones, ha empezado a ser el canal que nos fal-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

taba para competir en el exterior con instrumentos adecuados: el del descuento de letras, el del crédito especializado, el del seguro, el de la información, entre otros. De otro lado, el gradual reajuste del tipo de cambio ha puesto a los colombianos en condiciones de mirar a los mercados externos, y, respecto de nuestro principal producto, permitió restablecer el precio de compra interno, sin detrimento financiero del Fondo Nacional del Café. Los cincuenta pesos por carga que había bajado, por causa de los fenómenos externos, se recobraron bien pronto, y con ellos, la capacidad adquisitiva de los cultivadores.

¿Por qué el énfasis en las exportaciones? ¿Será por prurito romántico o por capricho tecnocrático? No. Tenemos un desequilibrio estructural. Y algo más: lo que Raúl Prebisch llama el estrangulamiento exterior. Estrangulamiento que sobreviene cuando un país comienza a carecer de recursos para continuar alimentando su industrialización. En los primeros tramos del proceso, basta comprimir lo suntuario para destinar el ahorro así obtenido a adquirir maquinaria y equipo. Pero como la industrialización, particularmente la de sustitución de importaciones, no requiere menos divisas sino más, entre otras razones porque ya no es posible reducir en la cuantía necesaria el consumo de artículos de producción doméstica, aparece la amenaza del estrangulamiento, y, para superarla, se impone volver los ojos al aumento de las exportaciones. En ese instante de la historia estamos. Si no exportamos más, si no robustecemos nuestros propios recursos de cambio exterior, si no tratamos de reconstituir nuestras reservas internacionales, nos exponemos al riesgo de un doloroso y prolongado estancamiento que los empréstitos no podrían curar, salvo que influyeran en forma decisiva para la creación de ingresos nuevos y estables. La industria de Colombia, la industria de Antioquia, tiene ahora un compromiso inviolable: el de consagrar la plenitud de sus esfuerzos a evitar el estrangulamiento exterior y a corregir el desequilibrio cambiario de orden estructural.

#### REORIENTACION DE LAS INVERSIONES

Otra consecuencia de la aplicación del estatuto cambiario ha sido la compra por el Banco de la República de ciento treinta millones de dólares hasta el mes de agosto, y, especialmente, la de haber descartado al dólar libre como papel de inversión y avanzada eficaz de perniciosas especulaciones. En Colombia se

había llegado a relegar la inversión que da empleo por la inversión estéril en divisas y tierras ociosas o por el juego vivaz de la usura sin fronteras. El incremento del 72% de las operaciones en la Bolsa de Bogotá el mes pasado con relación a las de julio de 1966, demuestra hasta dónde ha habido un cambio de orientación, similar al que se ha sucedido en las inversiones públicas, como habremos de analizarlo más adelante. A la usura había que cortarle la fuente nutricia de los avales. Al interés bancario había que ponerle límite, como en todas las naciones del orbe, puesto que llevaba trazas de irse a immoderadas alturas. Y, también, porque el hecho de emitir moneda escrituraria por los mecanismos del crédito es una función social que implica obligaciones.

#### POLITICA ORGANICA

La política del gobierno del presidente Lleras Restrepo se simboliza en el desarrollo económico y el cambio social. Específicamente, en el ramo que me atañe, diría que, obedeciendo a esos propósitos, se ha querido realizar el programa por medio del saneamiento en lo monetario, en lo cambiario, en lo financiero y lo fiscal; del fortalecimiento de las inversiones públicas y de las normas contra la evasión y el fraude de carácter tributario. Hemos aspirado a que todas estas medidas sean la expresión de una política orgánica con ningún oráculo distinto al bien común de que hablan los maestros de la Escolástica.

#### EXPERIENCIAS DE LA INFLACION

¿Saneamiento monetario, financiero y fiscal? Sí. Porque las escarmentadoras experiencias del país le han demostrado que con la inflación no se logra el desarrollo sino que se le perturba y se perturba también el equilibrio social. Probablemente sólo en la Rusia de Stalin se apuntó comprobado éxito y por ello por haber sido autoliquidables, esto es, por haber comprimido el consumo a tiros y con la siniestra figura de Beria detrás, hasta conseguir robustecer las inversiones a sus expensas. Más exactamente, hasta colocar estas inversiones al nivel que tenían los consumos y los consumos al que registraban aquellas. Quizás haya otra experiencia de su género. La de la Alemania nazi, que, a través del racionamiento totalitario, esteriliza el poder de compra de sus gentes. ¿Recomendará alguien tan azarosos y amargos caminos? No puedo imaginarlo. El gobierno debía suturar las venas rotas donde las hubiera: en el manejo de la po-

lítica cafetera, en la ejecución presupuestal, y, desde luego, debía preocuparse porque un exceso de generación monetaria en cualquier campo no nos condujera a situaciones como la de 1963.

### LOS PRECIOS

Bien ha anotado W. Arthur Lewis que los precios no se mueven solamente por las realidades sino también por las expectativas. En la América Latina, zarandeada por la inflación, esas expectativas suelen ser hacia el desbordamiento de las alzas, y de ahí el trance sucesivo de hondas devaluaciones. Para aclimatar la estabilidad, dentro de la cual el desarrollo fuera ordenado y seguro, era preciso restablecer la confianza y ¿por qué no? las propias fuerzas del mercado. El pueblo colombiano sentía ya la fatiga de la inflación, de su inutilidad, de sus sobresaltos y estragos. Los índices estadísticos demuestran que la brega no ha sido en balde. De enero a julio de 1967, el costo de la vida obrera subió 4.8%, mientras que en el mismo período de 1966 el alza fue de 9.1%, en el de 1965 de 6.2%, en el de 1964 de 9.1% y en el de 1963 de 24.6%, para completar, en el curso de dicho año, 32%.

### EL CREDITO Y LOS MEDIOS DE PAGO

Se aducirá que los medios de pago han permanecido estacionarios. Sin embargo, en los doce últimos meses, su incremento ha sido del 16%, y, en lo corrido del año, de 7.5%, o sea que su ritmo ha sido, más que normal, superior a los de los primeros semestres anteriores. Ahora bien: el crédito bancario —sus colocaciones— se ha incrementado del 1º de enero al 12 de agosto en \$ 1.221 millones, de los cuales corresponden a la Caja Agraria y al Banco Popular apenas trescientos setenta y tres, y el resto a las demás instituciones bancarias. Mil doscientos veintiún millones de aumento del crédito en tan corto plazo parece suficiente para atender a la actividad económica. Otra cosa es que esté mal repartido.

### VENTAS Y CONSUMOS

El cuadro de las ventas es dispar, pero no hay duda de que el conjunto de las bajas registradas en el primer semestre ha

empezado a recuperarse, en junio y julio, a medida que van surtiendo efecto —y acelerándose— las cuantiosas inversiones públicas. La disminución afectó, como era de esperar, a aquellos productos con insumos importados (artículos eléctricos y ferretería). Una crisis cambiaria provoca reajustes, y, al provocarlos, reduce las ventas. Si de otro modo fuera, la propensión a importar se conservaría igual, o sea que no habría correctivo para el desequilibrio. La disminución fue también sensible en el ramo de zapatería, de ropa y novedades y de cervezas, artículos que experimentaron notorias alzas de precios. Y en el de librerías y papelerías, que, a juzgar por algunos muestreos, comienzan a recuperarse, lo mismo que las ventas de los productos de Paz de Río, superiores en julio de 1967 a las de julio de 1966.

Se observan, por el contrario, aumentos de las ventas de maquinaria agrícola, muebles, materiales de construcción, y, en escala menor, de farmacias y droguerías, de automóviles y repuestos.

En síntesis, el descenso se echa de ver, por lo que hace al primer semestre, en los productos con insumos importados y en aquellos en los cuales se registró alza de precios. El ascenso, particularmente en los bienes de consumo durable: los muebles por ejemplo. El fenómeno es dispar tanto por artículos como por áreas geográficas. Y, aunque la tendencia comprendiera a los grandes almacenes, lo cierto es que en julio y agosto se advierte un nuevo impulso, con la industria de la construcción en primer término.

Como tuve oportunidad de anotarlo atrás, no en vano se sufrió una aguda crisis cambiaria y no en vano se operó la baja de los precios del café. ¿La solución habría sido la de soltar imprudentemente las riendas del crédito poniendo a gravitar sobre la balanza de pagos, en serio predicamento, una excesiva masa monetaria? No. Este tipo de política compensatoria ha cosechado sonoros fracasos en todos los países en desarrollo donde existen limitaciones de recursos de cambio exterior. En lugar de beneficio, habría traído el perjuicio inmenso de lanzarnos a una devaluación extraordinariamente traumática. ¿La solución, entonces, habría sido la de perder los estribos en las relaciones laborales? Tampoco. El ensayo de 1963, cuando el costo de la vida subió 32%, inmunizó a Colombia contra esta clase de aventuras.

## LAS MEDIDAS MONETARIAS

Se ha aducido que probablemente fueron apresuradas las medidas de elevación de los encajes y del traslado del quince por ciento de los depósitos de los establecimientos públicos nacionales al Banco de la República. Pero si se supiera, como ha de saberse ahora, que los medios de pago subieron 1% en la semana del 12 al 19 de agosto, se comprendería hasta qué punto fueron previsoras y oportunas esas disposiciones. ¿Por qué este incremento? Lisa y llanamente porque salieron del tesoro de la nación numerosos millones para gastos de inversión, como seguirán saliendo cada vez con ritmo más acelerado. Por este tiempo, el flujo fiscal se acentúa y combina con los bonos de prenda y con los recursos para el Fondo Financiero Agrario que han garantizado óptimas cosechas de papa, algodón, maíz y arroz, entre otros renglones agrícolas.

Un gobierno responsable debe consultar previsivamente los diversos factores para no andar a remolque de los acontecimientos. La política monetaria no se ha preocupado obsesivamente de la estabilidad sino que ha favorecido, verbigracia, un superávit de alimentos. Y, en lo industrial, no ha omitido esfuerzos para asegurar el correcto abastecimiento de equipos y materias primas y la provisión de recursos a través del Fondo de Inversiones Privadas o del Instituto de Fomento. Con la Agencia Internacional de Desarrollo se contrató un empréstito por cien millones de dólares, con el Fondo Monetario Internacional un stand-by de sesenta millones de dólares y, por estos días, están para culminar las gestiones encaminadas a conseguir la asistencia externa para proyectos específicos de vasta importancia. La política monetaria considera el conjunto de la situación, no sea que por ligereza suya o impaciencia de otros, se malogre cuanto se ha puesto en marcha. Algunas de las medidas adoptadas tienen inconfundible aliento social: las que suprimieron los avales, iniciaron la batalla contra la usura y limitaron la tasa del interés. Otras faltan, pero tarde o temprano habrá que detenerse a contemplarlas.

## LAS INVERSIONES PUBLICAS

Tiempo hay para la siembra y tiempo hay para la cosecha. En materia de inversiones públicas, como de inversiones privadas, no cabe la excepción, menos en un país que había venido asistiendo a su absurdo deterioro. No es sino revisar las cifras

de los últimos años. De \$ 1.532 millones a que habían ascendido en 1961 bajaron en 1962 a 1.243 millones y en 1963 a 1.237 millones, para volver a subir perezosamente, en 1964 a 1.487 millones y en 1965 a 1.506 millones, nivel todavía inferior al de 1961. Pónganse los valores en precios constantes, deflácteseles conforme a la teoría y a la terminología económica, y se descubrirá que, en este período, el menoscabo fue grave y muy grande. Según el Banco Mundial, el percance ocurrió por deficiencia de los ingresos, no por desenfreno de los gastos de funcionamiento. Para 1967, con las apropiaciones del reaforo de rentas, el presupuesto de inversión pública de la nación es de \$ 2.776.776 millones, setecientos más que en el año anterior, guarismo que la política monetaria no podría dejar de tomar en cuenta, menos cuando en este segundo semestre alcanzará el climax de su intensidad y se proyectará obviamente sobre los consumos. Consumos que, sin embargo, son limitados y no podrán absorber, fácilmente, el producto de los excesos de capacidad instalada en los casos en que se hayan proyectado, sin estudio del mercado interno y sin medir las posibilidades de exportación. Como tampoco podrán absorber desorbitadas alzas de precios, lo cual es benéfico porque restablece las reglas del juego económico, de la oferta y la demanda, después de los desbordamientos inflacionarios que a ninguna cautela invitaban.

La política fiscal ha sido también de saneamiento, pero también —y muy decididamente— de desarrollo. Por primera vez en muchos años ni el fisco ni el Fondo Nacional del Café propician la ciega expansión monetaria a costa de la casuística y no menos ciega compresión de los demás sectores. El superávit presupuestal y el superávit fiscal son prenda de confianza y orden para lo porvenir. El ahorro público se canaliza hacia las inversiones en sumas sin antecedentes inmediatos, con el objeto de reducir el desempleo estructural y de crear la infraestructura que el desarrollo económico y social del país requiere. Los Bonos de Valor Constante y el Fondo Vial orientan, hacia el trabajo que más brazos puede emplear, los recursos que provienen del gravamen a la gasolina y de las contribuciones al Instituto de Seguros Sociales. El mayor escollo para el progreso fue, en el pasado, el colapso de las inversiones públicas, no susceptible de contrarrestarse, por su significación y por las características de la terapéutica, con atolondrados reactivos inflacionarios. Y, por haber sido así, urgía volver las caras hacia el flanco involuntariamente proscrito, despejando simultáneamente

la atmósfera de aires viciados y viciosos. Las lecciones de la historia reciente no deben ser olvidadas. ¿Qué resultados tuvo el confiarse a la inflación mientras las inversiones públicas se debilitaban y las inversiones privadas tomaban la vía fácil del dólar libre y los solares ociosos?.

La Asociación Nacional de Industriales (ANDI), en el documento presentado a la Comisión Interparlamentaria de Estudios Tributarios, declara que en "los últimos seis años la economía del país ha acusado una minúscula tasa de crecimiento y una cuota de inversión precaria e insuficiente para atender las necesidades desmesuradamente crecientes de una población en rápido aumento". Curiosamente, los seis años a que ella se refiere corresponden a los más bajos niveles de inversión pública y a la vigencia de la ley 81 de 1960, que, según el Banco Mundial y el Fiscal Survey of Colombia, provocó un descenso del veinte por ciento de los ingresos por concepto de impuesto a la renta y complementarios. O sea que, a pesar de los incentivos y de los recursos inflacionarios, el desmedro de la acción del Estado en estos terrenos arrojó el saldo adverso que denuncia la ANDI.

#### EL DECRETO 1333

Creo que voy a adentrarme, con la benevolencia de ustedes, en una zona de candela. Al aceptar su honrosa invitación, me prometí no callar sobre ninguno de los aspectos real o presuntamente conflictivos de la política económica del gobierno. Los tributarios suelen serlo por esencia. No me extraña, pues, que sobre los decretos 1333 y 1366 hayan llovido palos y vilipendios. El primero, que suprimió unas exenciones extravagantes, no parece haber despertado resistencias ostensibles, porque la vasta mayoría de los colombianos calificaba de injustas, antitécnicas y lesivas de principios elementales las normas derogadas. Tales exenciones concedían privilegios, ellos sí desmesurados e innecesarios, capaces de arruinar de un momento a otro la institución misma del impuesto sobre la renta. El concepto poco menos que unánime autoriza a echar sobre ellas el velo del olvido. El segundo, en cambio, ha sido blanco de acerbas críticas e iracundas diatribas, casi hasta el punto de no encontrarle lado bueno.

#### LA CONCENTRACION DE LAS ACCIONES

Ni siquiera se recuerda que elevó de cinco a doce mil pesos la exención para los dividendos pagados cuando el beneficiario

posee un capital no superior a seiscientos mil pesos. No obstante, la disposición reviste trascendencia singular si se considera que aspira a popularizar la tenencia de acciones y a diluir la concentración económica que, por una especie de ley de gravedad, acarrea la del crédito. En efecto, de cuatrocientos veintiseis mil trescientos cuatro accionistas, trescientos diez mil poseen apenas el 1.6% de las acciones con un valor total de \$ 80.522.000, mientras que setecientos setenta y nueve poseen el 56.8% con un valor total de \$ 2.868.164.000. Dicho de otra manera, el 72.7% de los accionistas posee el 1.6% del capital representado en acciones, mientras que el 0.2% posee el 56.8% y el 10.5% posee el 1.5%. El dato incluye a todas las sociedades anónimas y es oficial de la superintendencia del ramo. Restringiéndolo a la manufactura, se encuentra que el 84% de los accionistas posee el 3.9% del capital representado en acciones, mientras que el 0.1% posee el 53%.

Me doy cuenta de que el gravamen sobre la renta cumple la función democrática de redistribuir el ingreso, pero, dentro de la idea del presidente Lleras Restrepo de promover una sociedad más igualitaria, este menospreciado artículo del decreto 1366 viene a constituir aliciente adicional, sin pecar por corto ni por excesivo.

#### LAS CRITICAS AL DECRETO CONTRA LA EVASION Y EL FRAUDE

El origen del decreto es sobradamente conocido. Al margen de concepciones abstractas, cada artículo tiene apoyo en un promontorio de pruebas fehacientes sobre la evasión y el fraude fiscales. La corrosión de la generalidad y la equidad del gravamen venía desfigurando monstruosamente su fisonomía y vulnerando la misión reguladora que le está encomendada. Se ha afirmado que las rentas de capital y las rentas de trabajo fueron colocadas en un mismo plano. Ingenuo error. Porque desde la ley 78 de 1935 se ha entendido que el impuesto complementario sobre patrimonio no es independiente sino sobretasa al de la renta para dar tratamiento diferencial a las que provienen del trabajo y a las que provienen del capital. La fuente es una sola, aunque las bases para establecer el gravamen sean distintas.

Se ha afirmado también que, al declarar exentas las prestaciones sociales reconocidas por el Código Laboral con prescindencia de otras, se han lesionado los intereses de los traba-

jadores. No se quiere aceptar que, al contrario, la norma restablece la igualdad de tratamiento fiscal y descarta la tentación de imprimirle a los sueldos el carácter de primas extraordinarias amparadas por el régimen de exenciones, sobre un salario mínimo, él sí gravado.

Se recusan acremente las disposiciones sobre el pago de intereses sin advertir que éste era uno de los medios predilectos para burlar las obligaciones tributarias, haciendo aparecer como tales los repartos de utilidades o de dividendos. Se tachan con el mismo denuedo las normas sobre los profesionales independientes sin percatarse de que su redacción se fundó en el análisis cuidadoso de cientos de declaraciones de renta. Se objetan los preceptos sobre las sociedades organizadas para eludir los impuestos con el argumento de que las "holding" sufrirán golpe irremediable y se insiste testarudamente en desconocer que nada les pasará a las auténticamente de ese tipo. Se aboga en favor de los contratos de renta vitalicia ya suscritos a nombre de supuestos derechos adquiridos como si los hubiera para prolongar la evasión y el fraude. Se rasgan las vestiduras por los efectos de la inflación sobre el gravamen a la renta y sus complementarios, pero no se hace lo propio cuando se trata de los derechos arancelarios ni cuando las consecuencias las soportan el Estado o sus servidores. Se protesta contra la restricción a regalos o gratificaciones de las empresas a sus trabajadores, que el decreto ha referido al sueldo devengado por cada uno de ellos, pero no se dice que, con el sistema anterior, esos regalos y gratificaciones paraban en manos de uno, de dos, tres o cuatro funcionarios, usualmente los de más alta jerarquía.

El decreto 1366 es una pieza más en la construcción de una sociedad más igualitaria. Con la ventaja de que no establece nuevos impuestos sino que vuelve por los fueros de la generalidad, la efectividad y equidad de los que ya existían. Estúdiense sin prevenciones y se concluirá que está llamado a desempeñar eficazmente este papel, sin que se abran abismos entre los ciudadanos o entre éstos y el fisco, sobre el cual recae la responsabilidad de velar por las inversiones públicas. O, lo que es lo mismo, por el desarrollo económico, el equilibrio social y las oportunidades de empleo.

Como era de prever, los expertos tributarios, ante unas disposiciones que les invaden sus predios, se devanan los sesos

viendo cómo descuartizarlas. Probablemente nunca en el pasado se estuvo más implacablemente a caza de eventuales errores, de impropiedades del lenguaje e imprecisiones jurídicas. El exceso de celo lleva hasta anticipar drásticas interpretaciones sin esperar a conocer el decreto reglamentario. La confusión entre éste y la norma legal aparece en ciertos alegatos, aún en torno a la ley 81 de 1960, a la cual se le atribuyen preceptos que fueron de reglamentos ulteriores. Pero del agitado debate va saliendo una conclusión irrefragable: que el Estatuto contra la evasión y el fraude no podía demorar, inclusive en guarda de la moralidad administrativa.

Y, hablando de moralidad administrativa, conviene hacer presente la silenciosa, severa e incansable tarea que se ha adelantado en el último año, simultáneamente con la reorganización de los equipos, mecánicos y humanos, de la División de Impuestos Nacionales. Coincidimos con Nicholas Kaldor, como repetidas veces lo he expresado, en creer que la mejor de las leyes fracasa si no cuenta, en su ejercicio con el apoyo de liquidadores y recaudadores honestos y capaces. Pero no se toma Zamora en una hora, conforme lo enseña el refranero español, mucho menos cuando se parte de arraigados extravíos. No por ello podemos sentirnos insatisfechos de los resultados obtenidos en este campo. La actualización de las cuentas corrientes, el volumen del trabajo, el monto de liquidaciones y recaudos, el éxito en la campaña de depuración, persuaden, hasta al más escéptico, de los fundamentales avances que se han logrado en el propósito de convertir esa División en el cuerpo de élite sugerido por Kaldor. Al contribuyente hay que exaltarle, ofrecerle asistencia, librarlo en lo posible de trabas inútiles, de la misma manera que, habiendo evasión y fraude, deben ser impedidos y reprimidos, cuidándose, por sobre todo, de cerrar los incontables resquicios de normas anteriores.

Señores y amigos: acepten ustedes mi viva y sincera gratitud por esta reunión inolvidable y por la paciencia para escucharme y tengan la certidumbre de mi fe en Antioquia —trozo erguido, esforzado y generoso de Colombia— y de mi ya antiguo afecto por sus gentes cordiales y francas. Y reciban, por último, el saludo que me ha encargado presentar al pueblo antioqueño uno de sus más devotos admiradores, el señor presidente de la república, doctor Carlos Lleras Restrepo.

## LA CASA EN ORDEN

El Ministro de Hacienda, Abdón Espinosa Valderrama, concedió en diciembre de 1967, el siguiente reportaje al diario "El Tiempo".

—Señor Ministro: ¿Qué se ha conseguido y qué está pendiente en el programa de estabilización?

—En realidad, por haber sido los temas más controvertidos durante el año, yo creo que el país conoce suficientemente lo que se ha logrado en materia de saneamiento cambiario, monetario, fiscal y financiero.

—En materia cambiaria, todos los colombianos saben cómo se adoptó, el 29 de noviembre de 1966, una nueva política que, desde esa misma fecha, significó un viraje fundamental en las orientaciones existentes. Por entonces había una situación muy débil de las reservas internacionales, agravada todavía más por el pasivo implícito en las cuantiosas importaciones del año y por un mercado del café en rápido deterioro. Había dos alternativas: la de una devaluación drástica y de sombrías perspectivas o la del control de cambios, unida al fomento de las exportaciones, así como a otras medidas que permitieran al país recuperarse sin mayores traumatismos. Lo que pareció, por aquellos días, ensayo demasiado audaz a los ojos de los observadores extranjeros y de los de los propios compatriotas, ha tenido el mejor de los resultados. Las reservas netas del Banco de la República se elevaron, en lo que va corrido del año hasta el 17 de diciembre, en 74.5 millones de dólares. Los atrasos de pagos por concepto de la importación de mercancías y de fletes, que en febrero habían llegado a valer 82 millones de dólares, quedaron totalmente eliminados en julio. El 26 de ese mes, el Fondo Monetario Internacional dejó constancia de que Colombia se hallaba

al día y así lo comunicó a las distintas agencias financieras del exterior.

—A estas espléndidas consecuencias de la política cambiaria, cabe agregar otros éxitos paralelos. La eliminación del dólar libre, por ejemplo, no solo devolvió su autonomía a los precios internos de consumo, vinculados psicológicamente por varios años a su errátil cotización, sino que encauzó hacia el país, recursos con que antes no contaba. Para el mismo gobierno son sorprendentes las cifras que alcanzó la repatriación de capitales y las sumas que a través de este nuevo mercado ha comprado desde el 1º de enero el Banco de la República. El dato del 20 de diciembre indica que se han adquirido, por este aspecto, 179 millones de dólares, y, además, se han recibido 37 millones por préstamos. Es decir, más de 200 millones de dólares.

—El flexible y realista estatuto cambiario, mejor conocido como el 444 por el número del decreto, obviamente elaborado sobre la base de las experiencias y realidades colombianas, se propuso, además, crear los instrumentos indispensables para corregir el desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Siendo nuestros ingresos externos inferiores a los requerimientos nacionales, era menester consagrarse a fortalecerlos, o, lo que es lo mismo, imprimir valor práctico a las invocaciones relativamente románticas de la mentalidad exportadora. Dentro de este criterio, se organizó el Fondo de Promoción de Exportaciones cuya acción ya comienza a rendir sus primeros frutos, se estableció un mecanismo que, en virtud de graduales reajustes cambiarios, vitalizó la posición de nuestros exportadores, y, adicionalmente, se sustituyó el impropio sistema de las exenciones fiscales por un certificado de abono tributario, equivalente al 15 por ciento de los reintegros que en 1967 representa, en números redondos, algo así como 236 millones de pesos. Lo cierto es que este año vamos a alcanzar una cifra, por exportaciones menores, muy próxima a los 120 millones de dólares, superior en más de veinticinco millones a la del año anterior, indudablemente estimulante dado el corto lapso en que se la ha conseguido, más si se tiene en cuenta que el decreto 444 solo entró en vigencia el 22 de marzo.

#### EL SANEAMIENTO MONETARIO

—El Estatuto Cambiario suponía lógicamente esfuerzos paralelos en otros campos. En Colombia todavía hay zonas de la

opinión que no han caído en la cuenta de la imposibilidad de mantener en estos asuntos una estabilidad siquiera relativa si por otros lados se juega a la inflación soltando imprudentemente las riendas del crédito o incurriendo en azarosos déficit fiscales. Dentro de una política coherente, como la que ha habido, se imponía, sin ninguna duda, la más constante y escrupulosa vigilancia sobre los medios de pagos, y, desde luego, la orientación del crédito hacia el fomento de la producción, como se ha hecho por conducto del Fondo Financiero Agrario, verbi gracia.

—Yo estoy convencido de los buenos resultados de la política monetaria, al mismo tiempo anti-inflacionaria y de desarrollo, aunque la proporción final del aumento de los medios de pago, al rededor del 19%, haya sido superior a nuestros deseos. Ese ritmo de crecimiento demuestra que no ha habido excesos en el manejo de las palancas restrictivas del crédito. Por el contrario, si no hubiéramos adoptado, oportunamente, las medidas de septiembre, estaríamos ahora en presencia de un brote inflacionario sumamente peligroso.

—Por lo demás, el país debía curarse del círculo vicioso de salarios y de precios que perjudica en forma tan grave a las grandes masas de la población; alejarse de las tormentas de la inflación que arruinan la paz social y hasta las instituciones políticas; retornar a los cauces del ahorro con que se ha hecho el desarrollo perdurable de los pueblos. La evolución de los precios, en el curso del año, comprueba que también en este campo se obtuvieron satisfactorios resultados. Tomando el período de diciembre 31 a noviembre 30 vemos que en 1967 el costo de la vida obrera subió solamente 6.1% mientras que en el mismo período de 1966 el alza fue de 12.6%, en el de 1965 de 9.4% y en el de 1963 de 43.4%.

—Este ha sido uno de los éxitos de la política de gobierno, y, en general de la política económica y social, tanto más si se considera que se logró mientras se cumplía un reajuste cambiario. Cuando un grupo de hombres de empresa de los Estados Unidos me preguntó cuándo se suprimiría el control de precios, me permití inquirirles: ¿cuál de los dos? Porque, a la verdad, la demanda ha vuelto a desempeñar su función normal, de modo que, si por inmoderado afán de enriquecimiento, se exagera en la fijación de los precios, se corre el riesgo de ver disminuidas las ventas. Ahora ha vuelto a ser indispensable preocuparse por la productividad y por las condiciones de la oferta, factores que

llevaban trazas de desaparecer, como en todos los países víctimas de crónica o recurrente inflación. Algún observador muy sagaz observaba que mientras en Nigeria o en la India los precios suben o bajan, en la América Latina se mantienen siempre en alza, lo que solamente puede explicarse en circunstancias monetarias absolutamente anómalas. El hecho de haber contenido esa carrera y de haberla contenido simultáneamente con un reajuste cambiario constituye un avance de vasta importancia.

—Se aducirá que ello se ha conseguido a costa del estrangulamiento del crédito. Pero no hay tal. Desde el 31 de diciembre de 1966 hasta el 9 de diciembre las colocaciones del sistema bancario se habían elevado en \$ 1.757 millones, o sea un 18.6%. En épocas anteriores, las cosas ocurrieron de manera distinta porque la expansión efectuada a través del fisco y de las emisiones con destino al manejo de las cosechas del café debía compensarse con la compresión del crédito privado. Vale la pena informar que, en 1967, lejos de haber sido el fisco y la Federación de Cafeteros, motivos de expansión monetaria, lo fueron de contracción.

—Ciertos aspectos de la actividad económica ilustran el panorama: el movimiento en las bolsas de valores por ejemplo. El incremento de las operaciones, en la de Bogotá, fue superior en más del 54% a las del año anterior. Ello es muy significativo porque la Bolsa había venido en constante decadencia, hasta el punto de haberse convertido, por diversas razones, en uno de los rompecabezas nacionales. ¿A qué atribuyo esta recuperación? En primer término, a la supresión del dólar libre, que se había convertido en papel de inversión, y, en segundo lugar, a la supresión de los avales que alimentaban inagotablemente la usura. También, es claro, a la recuperación de la confianza y a la política monetaria.

—Progresó, igualmente, el ahorro público con los bonos de valor constante que sirvieron para imprimir fresco impulso a la industria de la construcción. Para ver lo que ha empezado a hacerse no es sino mirar la huella del Banco Central Hipotecario, sea con recursos propios o con recursos de los bonos de valor constante, no menos que la muy fecunda y variada del Instituto de Crédito Territorial. La solución del problema de la vivienda y del problema de la industria de la construcción empezó a advertirse muy activamente en 1967. Por lo general, no había crédito, en cuantía suficiente, para este sector, cosa que se ha resuelto

por diversos caminos: entre otros, el del reajuste de la tasa del interés de las cédulas hipotecarias de absorción voluntaria, reajuste del 7 al 9 y medio por ciento, que estimulará y canalizará las corrientes del ahorro.

—Señor Ministro: ¿será posible el aumento del interés en las Cajas de Ahorro?

—Sí señor. En eso se ha pensado, aunque al principio deba ser, por fuerza de las circunstancias, en forma moderada. Diga usted un incremento del 4%, actualmente en vigor, al 5%.

—Señor Ministro: ¿cuál es el panorama fiscal?

—En lo fiscal se ha realizado una labor de saneamiento extraordinariamente importante, y, al mismo tiempo, de robustecimiento de la inversión pública que se ha elevado, con recursos perfectamente sanos, a \$ 2.800 millones. Es la cifra más alta de la época, superior en más de \$ 750 millones a la del año anterior, que, por cierto, significó grande avance sobre las precedentes vigencias fiscales. Pero, además, se salió del déficit crónico que azotó al país por cinco años y que exigió cuantiosas emisiones para absorberlo. Al finalizar 1967 nos encontraremos con un superávit bastante considerable, cuyos recursos se hallan destinados, en la mente del señor Presidente de la República, para atender necesidades inaplazables.

—¿No hay cifra aproximada?

—Las cifras las suministrará el señor Contralor General de la República a cuyo cargo se halla la contabilidad de la nación. Será, seguramente, un superávit muy apreciable que —me anticipo a advertirlo— no se repetirá el próximo año porque no habrá la posibilidad, para entonces, de recoger en la misma proporción el llamado “debido cobrar” ni de liquidar impuestos sobre la renta y complementarios que vienen de atrás. Este superávit se origina, esencialmente, en dos circunstancias: la primera, el ahorro en los gastos de funcionamiento por valor de ciento veinte millones de pesos, y la segunda, el mayor producto, de ochocientos millones de pesos, en el renglón del impuesto a la renta, sobre el aforo definitivo en el presupuesto. Los recaudos efectivos han tenido análogo dinamismo. El 1º de diciembre se habían percibido \$ 2.593 millones contra \$ 2.058 millones en el mismo período de 1966, y, al llegar al 31 de diciembre, espero que hayan pasado, en este renglón del impuesto sobre la renta, de los \$ 2.800 millones, quinientos más de lo aforado por reco-

nocimiento (o liquidaciones) en el presupuesto. En cuanto al gravamen sobre las ventas, los recaudos efectivos eran, el 1º de diciembre, de \$ 704.5 millones contra \$ 607.9 millones en 1966.

—¿Podría decirnos cómo se logró este aumento de los recaudos?

—Mediante una tenaz e infatigable tarea de reorganización en el ramo de impuestos, reorganización que culminará en 1968 con las medidas que se tomarán en uso de las facultades concedidas, para el efecto, por el Congreso. El retraso en las liquidaciones llegó a ser de dos años y medio. Lo mismo en las cuentas corrientes. Hoy se está perfectamente al día gracias a la mecanización del proceso de liquidación y a la ayuda del computador electrónico, reemplazado, hace poco, por uno de capacidad más que suficiente. Esta reorganización se extendió a la sede del Ministerio de Hacienda, y, concretamente, de la Administración de Rentas en Bogotá, con la remodelación del edificio de San Agustín que ha permitido concentrar en él sus dependencias, hacer más funcionales los trabajos y más ágiles y rápidos los trámites. Pero todavía falta mucho por hacer. Lo importante era poner ese mecanismo en activa marcha.

—Pero, ¿no le sería posible precisar la cifra del superávit?

—Esa cifra —lo repito— la dará el Contralor General de la República. Ateniéndome a su informe del mes de noviembre, podría contestar que, hasta ese mes, el superávit acumulado de rentas e ingresos era de \$ 639 millones. De otro lado, la ejecución presupuestal aproximada liquidó un superávit de \$ 949.7 millones y un superávit fiscal de \$ 922.8 millones. Tales son los guarismos del Informe Financiero de la Contraloría. Pero conviene aclarar que no son definitivos porque al fin del año viene una serie de ajustes en los balances del tesoro y de la hacienda, así como la constitución de reservas, todo lo cual hará variar muy probablemente las cifras de noviembre. Pero, de todos modos, habrá superávit, como se lo he dicho, y superávit apreciable.

#### EL CAFE

—Ministro: ¿qué ha sucedido en el campo cafetero?

—Respecto de precios en los mercados internacionales, hemos tropezado con el obstáculo de su deterioro tanto en café como en banano, azúcar, y, en general, en la mayor parte, si

no en todos, los productos agropecuarios exportables. En los últimos cuatro años cafeteros, tomando el período de octubre 1° a septiembre 30, hemos tenido la siguiente evolución adversa: en 1963/64, un promedio de US\$ 0.4627 la libra en Nueva York; en 1964/65, US\$ 0.4848; en 1965/66, US\$ 0.4861; en 1966/67, US\$ 0.4151. Es decir, de un año a otro, el promedio acusa una baja de siete centavos de dólar por libra.

—No obstante, de 280 millones de dólares en que se había calculado el ingreso por concepto de café, vamos a recibir entre 305 y 308 millones de dólares, o sea de veinticinco a veintiocho millones más. La diferencia se explica porque en 1967 se vendieron 430 mil sacos más que en el año anterior. En 1966, 5.666.000 sacos y en 1967 seis millones cien mil. Hace un año, teníamos sin vender 250 mil sacos, y hoy, en cambio, la totalidad de la cuota ha sido colocada, más 147 mil sacos que, por haber pasado en precios el límite establecido en el Convenio, se nos permitió exportar adicionalmente.

—En esta materia la labor de saneamiento también ha sido significativa. La Federación ha reducido de marzo a diciembre su deuda con el Banco de la República en cerca de quinientos millones de pesos, y, además, ha empezado a amortizar su deuda externa. Y, hablando del Banco de la República, caigo ahora en la cuenta de que, por su parte, no solo ha tenido fortalecimiento de las reservas netas sino que ha disminuído al mínimo la utilización de sus líneas de crédito a corto plazo, líneas de crédito que, hace un año, tenía literalmente copadas.

—Volviendo a la exportación de café, es bueno recordar que en febrero del año en curso la Organización Mundial ordenó una reducción global de dos millones de sacos para el trimestre enero-marzo, sin perjuicio de un sistema especial de recuperación. A Colombia le correspondieron, en este recorte 258.380 sacos que no le fue posible recuperar. Adicionalmente, en el mismo mes de febrero, hubo otra reducción que a Colombia le representó 102.000 sacos. De tal manera que, aparte de los 147 mil sacos arriba citados, tuvimos el problema de la reducción de precio y de la reducción de los volúmenes globales de exportación.

—Señor Ministro: ¿en cuanto a la política interna del café?

—En primer término, la de que no sea menester emitir por tener un precio interno más alto que el que corresponda al precio externo. En enero, dado el panorama predominante, fue indis-

pensable bajarlo de \$ 737.50 la carga a \$ 715. Sin embargo, gracias a otros factores favorables, en mayo pudimos restablecer el precio anterior y, en noviembre, fijarlo en \$ 827.50.

—La verdad es que tuvimos una crisis cambiaria, pero la verdad es, también, que la superamos con fortuna y con el mínimo de traumatismo posible. En un año debió disminuirse el nivel de importaciones en 147 millones de dólares, lo que equivale a cerca de 300 mil toneladas, las cuales, al faltar, dejaron necesariamente un vacío en los puertos, en los transportes, en los servicios. Algunos observadores se quejan de que hubo receso pero no reconocen que afrontamos ese problema: el de la crisis cambiaria. Felizmente, al concluir el año, lo que presentábamos en marzo al Comité de la Alianza para el Progreso como ilusiones o propósitos, se ha realizado en muchos flancos.

—Naturalmente, no creemos que en muchos aspectos se haya hecho la totalidad de lo que el país requiere. En materia tributaria, por ejemplo, se hizo lo esencial; volver por la vigencia de normas que ya existían y agilizar la liquidación y el recaudo. Lo primero, mediante el concurso del Congreso, con las normas sobre la evasión y el fraude fiscales, y, también con la supresión de exenciones extravagantes como las que había consagrado el decreto 2349 de 1965. Fuera del gravamen a la gasolina, no hemos establecido nuevos impuestos, sino que hemos bregado porque se apliquen los que ya existían. Pero queda pendiente la reforma de fondo del régimen fiscal de la nación, los departamentos y los municipios, cuestión esta que será objeto de estudio por parte de una misión de altísimo nivel técnico, al estilo de la misión Kemmerer, según el pensamiento del señor Presidente de la República. Queda pendiente, asimismo, la reorganización del ramo aduanero para eliminar el contrabando y la gran reforma que permita establecer el catastro jurídico-fiscal, iniciativa que viene de 1939, cuando se quiso establecer la cédula catastral para la propiedad inmueble, con tanta validez como la cédula de ciudadanía.

—Creo no equivocarme, sin embargo, al pensar que en 1967 se hizo mucho por la reorganización tributaria. No es poco, ciertamente, haber expedido, en estrecha colaboración con el Congreso, normas efectivas contra la evasión y el fraude fiscales. Ni haber logrado actualizar las cuentas corrientes y las liquidaciones, acelerar los recaudos, devolver la elasticidad que siem-

pre ha debido tener el gravamen. Nuestro empeño ha sido en estos meses facilitar las cosas al contribuyente. Por lo menos en Bogotá, estoy seguro de que se ha acabado el dolor de cabeza de los paz y salvos, y le aseguro que, en brevísimo lapso, esa mala noche también quedará atrás.

—Olvidaba la retención en la fuente que está destinada a eliminar los olvidos de los ciudadanos y a facilitarles el cumplimiento de sus compromisos tributarios. El sistema ha venido operando con indudable éxito, sin tropiezos ni complicaciones y, aunque no la totalidad, buen número de contribuyentes reconoce sus beneficios. La retención produjo este año \$ 150 millones, pero solo serán utilizables en 1968 conforme a nuestras normas presupuestales.

—Ministro: ¿qué significa todo esto para el desarrollo?

—La pregunta es muy oportuna. No se piense que hemos amasado un superávit fiscal por la sola satisfacción de exhibirlo adentro y fuera como símbolo de buen manejo del presupuesto. Ni que el saneamiento monetario o el estímulo al ahorro o el saneamiento de las finanzas cafeteras obedece al propósito de enorgullecernos del buen sentido de una política necesaria. Todo ello no es sino la base para la grande empresa de un desarrollo ordenado, seguro y sin intermitencias. Una de las dificultades del país era la de no creer ya en ninguna política financiera. A los colombianos había que devolverles la confianza y me parece que eso se ha logrado. La crisis anual llevaba a las gentes a vivir en permanente actitud de sobresalto o de recelo. Y, por causa de la inflación, a fiarse exclusivamente de las operaciones especulativas, con grave menoscabo del desarrollo nacional, y, por tanto de las grandes masas de una población en veloz crecimiento.

—Pero no solamente se han sentado las bases. El aumento de la inversión pública implica claro estímulo al desarrollo, lo mismo que el Fondo Vial, los Bonos de Valor Constante, el Instituto de Fomento Industrial, el Fondo Financiero Agrario, tantas cosas en fin. Si por algo se caracteriza el presupuesto de 1968 es precisamente por eso. Por ser un presupuesto de desarrollo. De desarrollo sin inflación, lo cual es decisivo para su permanencia y para el equilibrio social. En su favor se han reunido los recursos posibles, insistiendo en que depende fundamentalmente del ahorro, sin excluir los recursos externos.

—Respecto de este tipo de ingresos, más exactamente de empréstitos, se contrató uno con la AID por cien millones de dólares, a 40 años de plazo, con diez de gracia, del cual ya hemos tenido autorización para utilizar ochenta millones de dólares. Con el Fondo Monetario Internacional se consiguió un crédito contingente por US\$ 60 millones, treinta millones para recompras, y, además, 19 millones para compensar las bajas de precios de las exportaciones. Y en el curso del año se ha suscrito una serie de empréstitos como los destinados a la Caja de Crédito Agrario, al Incora, al Banco Ganadero, a Telecomunicaciones, a la Universidad Nacional y a la Universidad de Antioquia, bien con el Banco Mundial, bien con el BID. La última noticia en este particular indica que todos los países del Grupo de Consulta resolvieron participar en la **financiación conjunta** con el Banco Mundial de los proyectos de interconexión eléctrica y de ensanche de energía y acueducto para Bogotá.

—¿No es eso desarrollo? ¿No es esa la conjunción de recursos propios y de recursos externos?

—¿Cuál es la posición de Colombia ante los organismos internacionales?

—La mejor en muchos años. No han vacilado en expresarnos su beneplácito por la política económica. El vocero del Fondo Monetario, por ejemplo, hizo público su reconocimiento en el Comité de la Alianza para el Progreso por el buen éxito de la política fiscal. La única duda era la de que en 1967 no se repitiera el superávit, y eso está asegurado. El único escollo, el de la falta de autorizaciones para contratar nuevos empréstitos, y esas autorizaciones fueron otorgadas por el Congreso.

#### NI RECESO NI FATIGA

—Señor Ministro: ¿usted considera excesivas las apreciaciones de algunos dirigentes del sector privado sobre receso en la producción, y, específicamente, las vinculaciones que ellos hacen con el manejo de la política crediticia?

—No creo en receso del conjunto de la producción nacional. Las cifras del consumo de energía eléctrica para usos industriales demuestran que ha habido un aumento muy notable con relación al año anterior. Y no se explicaría que se hubiera consu-

mido más energía, precisamente para usos industriales, en momentos en que la producción, su conjunto, entraba en descenso.

—Cuando uno se acerca a entidades como el Banco de la República, como el Instituto de Fomento Industrial, como la Caja de Crédito Agrario, se da cuenta de que no hay receso ni fatiga. Tuvimos, sí, como lo he dicho, una crisis cambiaria, precios menores para el café, más bajo nivel de importaciones que, como era de esperar, dejaron un vacío en puertos, transportes y servicios. Pero lo que se observa en este final del año y desde meses atrás es una vigorosa recuperación en todos los órdenes, e, inclusive, brío.

—¿Pero el descenso de las importaciones no ha incidido en la producción?

—Ninguna empresa, que yo sepa, se ha quejado de que no le lleguen oportunamente sus materias primas o sus repuestos. Una de nuestras mayores satisfacciones es que, después de haber sometido a control la totalidad de las importaciones, nadie, en ningún lugar de Colombia, haya dicho que se le demoran las licencias para mercancías realmente esenciales. Es de lógica elemental que no se podía importar tanto como en 1966 cuando el país debía cancelar los pasivos que se le crearon. Ahí está el milagro: en haberlos cancelado y en haber mantenido el crédito externo.

#### LOS CAPITALES EXTRANJEROS

—Los criterios selectivos que se establecieron en el estatuto cambiario para las inversiones extranjeras, ¿qué consecuencias han tenido? Díganos, ¿se ha logrado una mayor afluencia, ha sido bien comprendida por los inversionistas extranjeros?

—Después de las confusiones y equívocos iniciales sobre las nuevas normas en Colombia, de los recelos por el control, los inversionistas han comprendido que cuentan con todas las garantías para la inversión externa y para vincular sus capitales y sus esfuerzos al desarrollo nacional. Ustedes habrán visto los informes que se han publicado en el exterior, recomendando inclusive esas inversiones, recomendación obvia dada nuestra estabilidad política y nuestra línea de conducta en materia económica.

—Lo que se ha querido fomentar es, desde luego, la inversión creadora. No el dinero caliente que viene de paso y se va al menor tropiezo. Tal ha sido uno de los grandes problemas de varios países y era el nuestro.

#### LA INVERSION PUBLICA

—¿En cuánto se puede calcular el aumento de la tasa de la inversión?

—No tengo a la mano los guarismos de la inversión privada ni de los institutos descentralizados. En cuanto toca con el presupuesto nacional, hasta diciembre se habían dado acuerdos por el Consejo de Ministros, por valor de \$ 2.768.449.257.00. Compárese la de 1961 cuando fue de \$ 1.500 millones. Con la de 1962 cuando apenas alcanzó a \$ 1.250 millones. O con la de 1963, su punto más bajo, cuando sumó \$ 1.220 millones. O con la de 1965 cuando todavía fue inferior a la de 1961 a precios corrientes. Se verá entonces cuál ha sido el esfuerzo por el desarrollo, particularmente si se mira a 1968, año en que tendrá su culminación, sin que para ello se hayan establecido nuevos gravámenes, salvo el de la gasolina, destinado exclusivamente al Fondo Vial.

—Por último, aunque puede deducirse de sus anteriores respuestas, quisiéramos preguntarle si se siente satisfecho de lo que pudiera ser el balance de 1967.

—Completamente satisfecho. Nadie podrá negar que la transformación está en marcha.

## EL PROCESO DE LA RECUPERACION ECONOMICA

Exposición del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Abdón Espinosa Valderrama, ante el Comité de la Alianza para el Progreso, en Washington, el 8 de enero de 1968.

Hace poco menos de un año, en las postrimerías del mes de marzo, me correspondió el honor de venir a presentar, en este mismo foro, los propósitos, dificultades e inquietudes de Colombia. Por entonces, en los comienzos de una nueva administración, apenas empezaba a desbrozarse el camino de una política de transformación que, a lo largo de 1967, dio frutos satisfactorios. A pesar de haberse trazado ya las líneas generales, de haberse creado diversas instituciones, de haberse expedido normas sobre aspectos de máxima importancia, todo aquello dependía del modo como operara en la práctica, al contacto con arduos problemas. Esta vez se querrá, principalmente, saber cuáles fueron sus resultados y qué otras iniciativas vinieron a complementar el programa original.

### ESTABILIDAD POLITICA Y DINAMISMO DEMOCRATICO

Lo primero que salta a la vista, en la Colombia de hoy, es su vigoroso dinamismo democrático. Ni peligrosas tensiones ni infecundos letargos perturban su existencia. Bajo los estímulos del régimen de opinión, el país trabaja solidariamente por su desarrollo económico y social, dentro de un marco de libertad y orden. La obra que en él se adelanta, cuenta con el apoyo de la nación y con su activa presencia. Aún medidas aparentemente impopulares, después de explicadas, han acabado por merecer la comprensión y el respaldo de las grandes mayorías.

En la empresa de la transformación nacional participa el Congreso de la República, dictando las leyes, y, en casos especiales, invistiendo al gobierno de precisas facultades extraordinarias para hacerlo en su nombre. Buena prueba de madurez está dando en los trámites de la reforma constitucional que reduce el número de parlamentarios, reserva al gobierno la iniciativa en materia de gastos, lo autoriza para manejar los aranceles y el cambio exterior, consolida la planeación, y, en fin, conforma el poder público a la luz de las apremiantes urgencias de nuestra época.

#### EL PROCESO DE

Nuestra Constitución exigía, en principio, la mayoría de las dos terceras partes de los votos para la aprobación de las leyes, pero autorizaba al legislador para determinar las materias en que se requiriera solamente la mitad más uno. El primer avance fue el de que ese señalamiento se produjera para todo lo relacionado con lo tributario, lo fiscal, cambiario, monetario y laboral, con la seguridad social, con el fomento y la capacitación de la mano de obra, con los servicios de salud, con la protección a la infancia, con la educación, con la reforma de los códigos y la reforma urbana. Avance institucional que, más tarde, se vio seguido de otro de orden político al asegurarse en el Congreso una mayoría de más de las dos terceras partes con la unificación de uno de los partidos que integran la coalición de gobierno. Al concluir las sesiones ordinarias de 1967, quedaba un conjunto de leyes idóneas y trascendentales y otras a punto de aprobación definitiva.

Colombia puede complacerse actualmente de su paz, de su seguridad y su estabilidad política. Los escasos focos guerrilleros se extinguieron, junto con sus eslabones urbanos, gracias a la diligencia de las autoridades y al repudio general de la población. Si traigo a cuento este tranquilo panorama es porque no puede ser indiferente a la Alianza para el Progreso que una Nación, flagelada en el pasado por amargas violencias, ofrezca un espectáculo del más perfecto orden y de la más completa libertad, al mismo tiempo que un régimen institucional funcionando sin atascamientos, desarrollando metódicamente sus programas y renovando a conciencia sus estructuras.

El riesgo de todo empeño reformista suele ser el de que las ilusiones despertadas por él se truequen en desencanto al aparecer los primeros escollos en su camino. No es extraño tampoco

que esas mismas ilusiones conspiran, casi inadvertidamente, contra la disciplina indispensable para impulsar el progreso económico y social y para afrontar serios desequilibrios estructurales. Por fortuna no ha sido este el caso de Colombia. El examen de la obra en marcha y de las dificultades superadas persuadieron a núcleos remisos de la sinceridad, la responsabilidad y la tenacidad con que se comenzaba a ejecutar la plataforma de gobierno. De otro lado, el conocimiento exacto de las situaciones, por parte de la opinión pública, sirvió para abrirle los ojos sobre equívocos e injusticias inmerecidamente acumulados. No es, pues, una fugaz ilusión augural la que moviliza sus energías. Es un retorno a la confianza en sí misma, una fe esperanzada y nueva, y, además, el convencimiento de que le corresponde remozarse y crear una sociedad más próspera e igualitaria.

En la segunda mitad del siglo XX no cabría afirmar que las buenas condiciones políticas traen necesariamente buenas condiciones financieras. Las crisis universales, los quebrantos en zonas localizadas, arruinan frecuentemente las más generosas intenciones. Pero lo cierto es que el propicio ambiente político ha permitido adelantar una tarea que, sin su influjo, habría tropezado con graves obstáculos, particularmente en cuanto supone la disciplina social y el esfuerzo colectivo.

#### LA POLITICA CAMBIARIA Y DE COMERCIO

En la reunión anterior del Comité de la Alianza para el Progreso, consagrada a Colombia, trajimos el esbozo de una política de saneamiento fiscal, de saneamiento monetario, de saneamiento financiero —base ineludible de todo desarrollo sin intermitencias— que por aquellos días se encontraba en sus primeros tramos. Un nuevo estatuto sobre cambio y comercio exterior había sido expedido el 22 de marzo en medio de la crisis provocada por el descenso de los precios de sus artículos exportables y acentuada por la interrupción temporal del flujo de la ayuda financiera externa.

El 31 de diciembre de 1966, el Banco de la República tenía utilizadas, hasta el tope, sus líneas de crédito a corto plazo en el exterior. En febrero de 1967, los atrasos de pagos, por mercancías y fletes, ascendían a 82.9 millones de dólares. Las reservas netas estaban, ese mismo mes, en su peor situación. Las importaciones excepcionalmente cuantiosas, efectuadas bajo el

régimen de liberación, dejaban un pasivo muy considerable a que era necesario atender. La deuda de la Federación de Cafeteros con el Banco de la República acusaba niveles ciertamente inquietantes.

La dura emergencia, extremada por un mercado de café en rápido deterioro, llevó a Colombia a establecer el 29 de noviembre de 1966 el control de cambios e importaciones, conforme al Tratado de Bretton Woods, y, luego, el 22 de marzo, a adoptar el sistema cambiario cuyos lineamientos me permití precisar en esta sala el año pasado. Flotaba, sin embargo, un interrogante: ¿Cómo habría de funcionar? La respuesta se ha producido alentadoramente en las cifras y en los hechos que en seguida habrán de conocerse.

En el Estatuto Cambiario se crearon dos mercados: el de certificados para las transacciones corrientes y el de capitales. La tasa del primero de ellos, del \$ 13.50, quedó subordinada a movimientos graduales bajo el influjo de la oferta y la demanda, siendo entendido que ésta se hallaría regulada, inicialmente, por las licencias de cambio, y, posteriormente, por el control directo de las importaciones. La tasa del segundo, a discreción de la Junta Monetaria, fue fijada en \$ 16.30. Los dos mercados operarían de manera independiente el uno del otro, pero podrían llegar a unificarse, en cuanto la cotización de los certificados se nivelara con la tasa señalada para el de capitales.

¿Cuál ha sido la evolución en la práctica? Los certificados de cambio pasaron, paulatinamente, de una tasa fija de \$ 13.50 a una flexible de \$ 15.76 el 31 de diciembre. Los atrasos de pagos, que nos habíamos propuesto eliminar a fines de 1967, quedaron totalmente cancelados —y el país al día— el 26 de julio, seis meses antes de lo previsto. Las reservas netas del Banco de la República se incrementaron en 78.4 millones de dólares, las líquidas en 111.8 millones, y la utilización de sus líneas de crédito a corto plazo se redujo a 4.5 millones de dólares.

El experimento del dólar libre contribuyó poderosamente a trocar en negativas las reservas de Colombia. Por su causa ocurrió una succión continuada de los recursos nacionales y surgió la tendencia a convertirlo en papel de inversión, y, lo que es más, en pauta psicológica de los precios internos de consumo. A la inversa, su supresión facilitó la repatriación en masa de capitales, constituyó un nuevo canal para la percepción de moneda extranjera, descartó los estragos del dinero caliente (hot mo-

ney), multiplicó en más de cincuenta por ciento la actividad de las Bolsas de Valores y devolvió su autonomía a los precios internos. Con este mercado de capitales, Colombia se hizo a recursos con que no contaba y robusteció sus reservas monetarias. Del 31 de diciembre de 1966 al 31 de diciembre de 1967, el Banco de la República había adquirido a través suyo, 164.7 millones de dólares, sin incluir 42 millones por préstamos. El ambicioso ensayo de la repatriación de capitales culminó en el mejor de los éxitos, y, con el control de cambios, se puso término al peligro de nuevos éxodos.

El reajuste gradual de la tasa de los certificados de cambio se produjo sin traumatismos ni adversas consecuencias sobre el costo de la vida. Antes bien, merced al sistema adoptado, los exportadores fortalecieron razonablemente su posición, sin que inmoderados aumentos de los precios la socavaran en corto plazo. Colombia no se fía de las drásticas devaluaciones competitivas cuyos presuntos efectos favorables se pierden en los fenómenos de superiores o equivalentes encarecimientos generales. Su experiencia le enseña que este tipo de reajustes dramáticos, al proyectarse por varios conductos sobre los precios de consumo domésticos, minan su capacidad de estímulo sobre el comercio de exportación e implican otros de la misma naturaleza. Pero se da cuenta de que tal como han marchado las cosas, armónicamente en los distintos aspectos, la evolución gradual de la tasa de cambio ha constituido un incentivo para las exportaciones distintas de café, incentivo al cual se suma el del Certificado de Abono Tributario por el 15% del valor de los respectivos reintegros, exento de gravámenes, libremente negociable y aplicable al pago de los impuestos de renta, ventas y aduanas, el año siguiente.

Colombia adolece de un desequilibrio estructural evidenciado en la limitación de sus recursos de cambio exterior. Por ello mientras lo corrige, requerirá de sistemática ayuda financiera externa, y, en todo momento, del esfuerzo por enmendar el creciente deterioro de los términos de intercambio. El mayor costo de los productos importados y el menor precio de los artículos exportables son fuente de dificultades inocultables. Mientras en 1950, se necesitaban 32 sacos de café para adquirir un tractor, en 1967 se necesitan 77 sacos. Para comprar una turbina, 49 sacos en 1950, y 68 en 1967. Para cubrir el valor de un carro campero (jeep), 17 sacos en 1950 y 57 sacos en 1967. Vale la pena tener

en cuenta esta situación, común al banano, al azúcar, al tabaco, etc., porque de otra manera, no se apreciaría en su exacta magnitud el empeño de diversificar las exportaciones.

A partir del 22 de marzo, fecha de expedición del Estatuto Cambiario, Colombia entró en un período más activo, reflexivo y ordenado de su comercio exterior. Con el Fondo de Promoción de Exportaciones, dependiente del Banco de la República, se tuvo el instrumento que faltaba al país para descontar letras y otros documentos representativos de los créditos concedidos a los compradores extranjeros, para avalar tales documentos, para otorgar préstamos con destino a la financiación de estudios, a anticipos de fletes, a seguros, a derechos de aduana y gastos de almacenamiento. En general, para trabajar, por todos los medios, por el acceso a los mercados externos. El Fondo está cumpliendo eficazmente su misión, pero en lapso tan breve, no era posible esperar más de lo que se ha conseguido, siendo menester como lo ha sido, realizar dispendiosas labores de infraestructura y de readaptación de la producción. Aún así, los resultados de 1967 son muy halagadores, como lo comprueba el hecho de haberse elevado los reintegros por exportaciones menores de US\$ 95.7 millones en 1966 a US\$ 117.1 millones en 1967, o sea un aumento del 22.4%. La comparación con la cifra de 1961, US\$ 36 millones, es suficientemente indicativa del progreso obtenido como paso decisivo hacia más protuberantes desarrollos.

Por concepto de café recibió Colombia US\$ 554 millones en 1954, US\$ 400 millones en 1964 y US\$ 354 millones en 1965. Para 1966 se habían calculado, en la Carta de Intención al Fondo Monetario Internacional, US\$ 350 millones, pero no se percibieron sino US\$ 302.2 millones, circunstancia esta que impidió alcanzar las metas en ella estipuladas. Para 1967 se proyectó un ingreso de solo US\$ 280 millones, habiendo llegado a US\$ 318.8 millones, nivel más alto que el del año anterior, pero todavía más bajo que el promedio de la década. Si bien se exportaron 430 mil sacos más, el precio por libra fue inferior en siete centavos de dólar, lo que vuelve a plantear el problema de los términos de intercambio, no obstante el saldo favorable sobre los cómputos iniciales.

Dentro del propósito de mantener los precios internos del café en relación con los precios externos, en diciembre se redujeron los primeros de \$ 762.50 a \$ 737.50 la carga, y, en enero a \$ 715.00. Una disminución de tanta magnitud, en realidad he-

roica, debía traducirse en efectos depresivos en las zonas de cultivo y en la capacidad de compra de numerosos sectores de la población. Pero, al mismo tiempo restringía el uso del crédito del Emisor por la Federación Nacional de Cafeteros y extendía a este campo el proceso de saneamiento que se ha venido adelantando. Con el transcurso de los meses, a medida que evolucionaba el tipo de cambio, se restableció en aras de la justicia el precio interno de agosto de 1966, y, en noviembre, se fijó el de \$ 827.50 la carga, sin perjuicio del impuesto especial sobre la exportación del grano, hoy del 22.75%. Paralelamente, la Federación Nacional de Cafeteros redujo su deuda con el Banco de la República, de marzo a diciembre, en cerca de \$ 500 millones, de manera que no fue, por primera vez en muchos años, factor de expansión monetaria sino de contracción, como el mismo fisco.

En cuanto a las importaciones reembolsables, el amplísimo régimen de liberación los elevó imprudentemente a US\$ 569 millones en 1966 mientras se debilitaban el mercado del café y los precios de los demás artículos exportables. Sobre Colombia gravitaba un oneroso pasivo que debía atender con escrupuloso esmero. Las importaciones, que en septiembre de 1966 habían sido de US\$ 65 millones, en marzo lo fueron de US\$ 16 millones. El país se impuso en todos los frentes una línea de conducta valerosa y austera para superar la crisis cambiaria, y, simultáneamente, para preservar la actividad económica. Aunque la acumulación de existencias se hubiera originado, en alto grado, en designios especulativos y hubiera contribuido a precipitar la emergencia, sirvió, en último término, para que éste detenerse al borde del abismo no se reflejara en conflictivos estancamientos de la producción. Porque las autoridades no ignoraban su exagerada cuantía, ni tenían otra alternativa, limitaron el volumen de las importaciones reembolsables a US\$ 437 millones en 1967, US\$ 132 millones menos que en 1966, a pesar de lo cual ninguna empresa, agropecuaria o manufacturera, pudo quejarse de demora en el abastecimiento de sus materias primas o de sus elementos de trabajo.

La escarmentadora experiencia de 1966 demuestra el peligro de incurrir en excesos de importación al favor del inestable mejoramiento de los ingresos externos. Las crisis recurrentes, en que un año bueno es presagio de un año malo, invitan a obrar precavidamente, sin fiarse demasiado de la relativa bonanza de los ingresos externos, allí donde se sufre, como es el caso de Co-

lombia, de un desequilibrio estructural de la balanza de pagos y donde es menester contar, además, con la asistencia financiera externa. Después del Estatuto Cambiario, los ingresos de Colombia se fortalecieron, singularmente, a través del mercado de capitales, y, por otra parte, se obtuvo el crédito contingente de US\$ 60 millones, treinta para recompras, y el crédito compensatorio de US\$ 18.9 millones por baja del valor de las exportaciones, ambos del Fondo Monetario Internacional, así como el préstamo de programa de la Agencia Internacional de Desarrollo por US\$ 100 millones, utilizable en quince meses y pagadero en 40 años, préstamo que facilitó la recuperación de un ritmo tolerable de importaciones.

¿Cuál ha sido el movimiento de los mercados de Cambio? Los ingresos corrientes totales ascendieron a US\$ 612.5 millones y los egresos corrientes a US\$ 592.2 millones, US\$ 427.4 millones de estos para el pago de mercancías, y el superávit en cuenta corriente de la Balanza Cambiaria a US\$ 20.3 millones.

Ahora bien: ¿Cuál ha sido la suerte de la estructura del Estatuto Cambiario? La de haber comprobado su realismo, su eficiencia y aptitud para regular las específicas condiciones colombianas, obviamente como una de las piezas de la política general de saneamiento y de aprovechamiento racional de los recursos nacionales. Intacta desde la expedición del decreto orgánico, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, sus desarrollos tuvieron el auxilio del equilibrio monetario, fiscal y laboral y dieron pie para ampliarlos al sector del petróleo. En efecto, por Resolución del 10 de noviembre de 1967, la Junta Monetaria autorizó a vender, a la tasa del mercado de capitales, las divisas que se importen para atender erogaciones que hasta esa fecha se hallaban referidas a una tasa de \$ 7.67, a saber: a) Para la exploración de petróleo que hagan directamente los concesionarios y exploradores en propiedad privada antes o después de la celebración de los contratos respectivos; b) Para el pago de la tarifa de transporte por oleoducto de uso público y gastos de operación de oleoducto de uso privado; c) Para la exploración de petróleo bien sea que esa actividad se desarrolle directamente por el mismo explorador o mediante contratos con terceros; d) Para el transporte y distribución de gases líquidos de petróleo; e) Para el pago de impuestos nacionales, departamentales y municipales de toda clase, regalías, cánones superficiales y participaciones de la Nación y de los particulares.

Con anterioridad a esta medida, se dictó, el 2 de noviembre, el decreto 2008, en virtud del cual se autoriza el pago en moneda extranjera del petróleo crudo para atender las necesidades de refinación en el país hasta en una cuantía máxima correspondiente al volumen de petróleo crudo procesado para las necesidades del consumo interno por las refinerías que operan en Colombia, menos la suma de la producción de crudos de la Empresa Colombiana de Petróleos que refine en el país y del 25% de la producción de los restantes explotadores, suma que se cubrirá en moneda nacional. La tasa de cambio, en este caso, es la del nueve con el objeto de evitar alzas en el precio del consumo interno de la gasolina, gravado ya en 74% con el impuesto establecido en diciembre de 1966. Una comisión integrada por el Ministro de Minas y Petróleos, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y el Gerente del Banco de la República señalará los volúmenes de producción que los explotadores de petróleo deben vender para la refinación en el país, determinará el precio de dicho petróleo, liquidará en moneda nacional el de la parte cuyo valor deba cubrirse en esta moneda y fijará, para efectos fiscales, los de exportación de crudos.

Por capital petróleo se recibieron en 1967, US\$ 18.4 millones cuando la proyección era de US\$ 33 millones. Con el reajuste del tipo de cambio, del 7.67 al 16.25 para la explotación y para la exploración hecha directamente por las empresas petroleras, es de esperar que el país entre a beneficiarse con un ingreso proporcional a las riquezas de sus yacimientos y tenga precios adecuados para su consumo interno, conforme a los derroteros que traza el decreto.

Con anterioridad al Estatuto Cambiario, la existencia del dólar libre incitaba a mover a través suyo contratos de servicios e importaciones de capital que, por la naturaleza de ese mercado, no permitía emplear razonablemente sus ingresos en favor de la comunidad. La institución del mercado de capitales, al constituir, como atrás se observó, un nuevo canal para la percepción de moneda extranjera y para su racional aprovechamiento, ha tenido —y debe tener— positivas consecuencias.

#### LA POLITICA MONETARIA

La política monetaria se enmarcó dentro del propósito de saneamiento en los diversos órdenes. No ha querido Colombia

valerse de recursos inflacionarios para su desarrollo porque sus propias experiencias la han persuadido de los desequilibrios económicos y sociales que su uso entraña. La búsqueda de una sociedad más igualitaria implica el compromiso de no agudizar los contrastes echando cargas abrumadoras sobre los sectores más débiles de la población e invitando a los más fuertes a acogerse a audaces maniobras especulativas. Reconociendo la importancia de vigorizar la capitalización social, ha preferido auspiciar las corrientes del ahorro, en forma que haya un reparto equitativo de los bienes del progreso y que por sus características afiance los vínculos de la solidaridad nacional.

Expresión de este diáfano criterio han sido los Bonos de Valor Constante que desde hace varios meses movilizan las reservas del Instituto de Seguros Sociales para el fomento de la manufactura, de la industria de la construcción y la dotación hospitalaria; la elevación del siete al nueve y medio por ciento de la tasa de interés de las cédulas hipotecarias de absorción voluntaria; el proyecto de ley sobre creación del Fondo Nacional de Ahorro para el Desarrollo Económico y Social con base en los auxilios de cesantía, que, al ser aprobada la norma legal, se liquidarían anualmente y su producto sería consignado en cuentas abiertas por el Banco Central Hipotecario, en su condición de Administrador Fiduciario, el cual lo aplicaría al cumplimiento de las obligaciones laborales y a programas de vivienda, y también a otorgar créditos para el montaje de nuevas industrias o a la ampliación de las existentes, a conceder préstamos a mediano plazo para la agricultura y la ganadería, al descuento de hipotecas provenientes de la construcción de establecimientos de enseñanza y a la financiación de las entidades públicas para contratos destinados a adquirir bienes de capital en el país; y, hablando de inversiones públicas, el Fondo Vial Nacional, a cuyo cargo se halla la construcción, reparación y conservación y mantenimiento de carreteras con los ingresos del gravamen a la gasolina.

La aspiración general, consignada en el proyecto de ley sobre el Fondo Nacional de Ahorro, es la de "evitar el uso de los recursos del mercado monetario y de los redescuentos del Banco de la República para el otorgamiento de crédito a mediano y largo plazo, y facilitar, de consiguiente, una mayor liquidez de las colocaciones bancarias, un manejo más flexible del crédito para los procesos de producción y distribución a corto plazo y una disminución de la tasa de interés corriente".

Especialmente la industria de la construcción había desfallecido por la carencia de crédito apropiado. Su mismo alimento natural —las cédulas hipotecarias— aunque su volumen había aumentado en cuanto eran de suscripción obligatoria, daba trazas de crónico debilitamiento en aquellas de absorción voluntaria. El reajuste de la tasa de interés, del 7% vigente desde 1947 al 9½%, promoverá de nuevo esta clase de ahorro y complementará los recursos que mes por mes recibe el Banco Central Hipotecario del Instituto de Seguros Sociales y los que se derivarán de la liquidación anual de los auxilios de cesantía. El mecanismo así concebido, con sus tres engranajes principales, habrá de contribuir a mantener la actividad de la industria de la construcción, a resolver el problema de la vivienda y a ofrecer nuevas oportunidades de empleo. En el segundo semestre del año fue ya visible la huella fecunda de la acción del Banco Central Hipotecario, como lo fue de la múltiple tarea del Instituto de Crédito Territorial, al cual se le dieron cuantiosos recursos del presupuesto de 1967 y se le garantizaron otros de mayor significación para 1968.

La repugnancia por todo tipo de estrategia inflacionaria debió reforzarse con la vigilancia celosa y constante del curso de la moneda para impedir que el crecimiento de las reservas netas provocara peligrosos fenómenos de expansión. A lo largo del año se contó con el contrapeso contraccionista del fisco y de la Federación Nacional de Cafeteros, pero, a pesar de su influencia en favor del equilibrio, fue necesario recurrir repetidamente a mover los encajes de los depósitos bancarios. De esta combinación de fuerzas, expansiva la de las reservas monetarias, restrictiva la del gobierno, la de la Federación y la de la graduación del crédito, surgió el aumento de los medios de pago, que pasaron de \$ 11.035 millones en 31 de diciembre de 1966 a \$ 13.531 millones en 23 de diciembre de 1967, alrededor del 21.5% al terminar el año. La causa de tal aumento se halla circunscrita, como se ve, a un suceso eminentemente sano, el mejoramiento de las reservas monetarias, y sus consecuencias, como habrá de apreciarse en los índices del costo de la vida, no fueron adversas. Respecto de las colocaciones del sistema bancario, se elevaron en \$ 1.838 millones hasta el 23 de diciembre de 1967, o sea el 19.5%. Dentro de una concepción coherente de la vida económica, Colombia creyó de su deber evitar los excesos del crédito que no hubieran compensado la escasez de recursos de cambio exterior sino influido en la propensión a importar o en los precios internos. Igualmente creyó de su deber observar una conducta de prudencia y sensatez

en las relaciones laborales, no fuera que por ligereza se malograra el grande esfuerzo por crear al desarrollo sólidas bases de estabilidad y de orden social.

Por preservar la estabilidad no se ha omitido aplicar y orientar el crédito a ángulos claves del desarrollo, el de la producción agropecuaria por ejemplo. La cartera total de la Caja de Crédito Agrario se elevó entre 1966 y 1967 de \$ 2.338.746.172 a \$ 2.801.945.000. El valor de los préstamos del Fondo Financiero Agrario pasó de \$ 426 millones a \$ 487 millones. El de los préstamos del Banco Ganadero de \$ 164 millones a \$ 204 y el del crédito supervisado del Instituto de la Reforma Agraria de \$ 134 millones a \$ 211, a lo cual cabría agregar el que otorgan los bancos, por prescripción legal, para fomento agropecuario, calculado en mil quinientos millones. No por azar las cosechas de 1967 pudieron satisfacer ampliamente los consumos y dejar márgenes para la exportación.

En la manufactura, el Fondo de Inversiones Privadas, las Corporaciones Financieras y el Instituto de Fomento Industrial, reformado en la administrativo y extraordinariamente robustecido en lo financiero, cumplen misión análoga a la que los organismos atrás citados realizan en el sector agropecuario.

El comportamiento de los precios respondió fielmente a la política de saneamiento monetario y fiscal y de prudencia laboral. Tomando el período de diciembre a noviembre, once meses, se halla que en 1967 el índice nacional del costo de la vida subió, para los obreros, 6.1% y para los empleados 7.2%, mientras que esa alza fue, respectivamente, del 11.65% y del 12.5% en 1966; del 11.3% y del 12.4% en 1965; y del 34.1% y del 28.8% en 1963. En Bogotá, la capital de la República, cuyos datos para el año completo ya se conocen, el incremento en los doce meses es del 6.6% para los obreros y del 7.9% para los empleados mientras que en 1966 había sido respectivamente del 13.9% y del 15.4%; en 1965 del 15.1% y del 13.7%; y en 1963 del 45.5% y del 32.1%. La benignidad del incremento se explica —conviene repetirlo— por no haber habido desbordamientos monetarios, ni desequilibrios fiscales, ni alzas masivas de salarios que hubieran provocado trastornos similares a los de otras ocasiones. Los sindicatos obreros entendieron esta política, colaboraron con ella y le ofrecieron su respaldo.

## LA POLITICA FISCAL

En 1966 se liquidó un superávit fiscal de \$ 153.705.525.67, después de haber absorbido con las rentas de ese año el déficit de \$ 377.897.773.62 de la vigencia de 1965. Algunos observadores temieron que en 1967 se volviera a caer en el desequilibrio, dado el menor volumen de importación, y, por consiguiente, el menor producto de los derechos aduaneros.

La ejecución del presupuesto deja, sin embargo, un saldo estimulante. Hasta el 30 de noviembre, el informe de la Contraloría General de la República revelaba un superávit acumulado de rentas e ingresos por valor de \$ 639.5 millones, un superávit presupuestal de \$ 942.7 millones y un superávit fiscal de \$ 922.8 millones, nunca antes registrado. Nuestro régimen de presupuesto, no de caja sino de competencia, prevé, al fin del año, la constitución de reservas y diversos ajustes en los balances del Tesoro y de la Hacienda, que pueden modificar los guarismos anteriores, sin que el superávit fiscal definitivo haya de bajar de setecientos a ochocientos millones de pesos.

¿Se llegó acaso a tan excelente balance comprimiendo las inversiones públicas? No. Del presupuesto total de \$ 8.369 millones se destinaron para tales inversiones \$ 2.768 millones, cifra que contrasta con la de \$ 2.061 millones en 1966, con la de \$ 1.506 millones en 1965, con la de \$ 1.437 millones en 1964, con la de \$ 1.237 millones en 1963, con la de \$ 1.243 millones en 1962 y con la de \$ 1.532 millones en 1961. Las inversiones públicas comenzaron a decaer en 1962 y solo volvieron a empezar a recuperarse en 1966 hasta coronar en 1967 una altura que no sobrepasan sino las del año en curso. Pero, en lugar de detenernos exclusivamente en el presupuesto de la Nación, veamos lo que representa esa inversión a través de los desembolsos anuales de las cincuenta entidades del gobierno nacional que participan en el programa:

Año	Desembolsos para inversión (millones de pesos)	Incremento porcentual en el año
1965	2.298	
1966	3.414	49%
1967	5.233	53%
1968	7.091	36%

Característica sobresaliente del nuevo programa de inversiones públicas es la concentración de recursos en sectores de

fundamental importancia económica como el transporte, la energía y la agricultura, y, en el plano social, el énfasis en la educación y la salud. Los progresos de 1967 le han preparado el terreno, le han adiestrado sus organismos operativos, le han asegurado el ritmo que su ejecución requiere, le han dado tiempo para estudiar los posibles obstáculos y la manera de vencerlos.

Entonces, si no fue a costa de la inversión pública, ¿cómo se logró el superávit fiscal? Esencialmente por dos circunstancias favorables: la primera, el rigor en el manejo de los gastos de funcionamiento que garantizó en ellos un ahorro de \$ 120 millones con relación a la ley de apropiaciones, y la segunda, el mayor producto del impuesto a la renta y sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades que superó en ochocientos millones el aforo presupuestal. De acuerdo con nuestra legislación se computan como ingresos las liquidaciones —o reconocimientos— del gravamen, pero los recaudos no les van a la zaga. Aproximadamente \$ 2.800 millones en 1967 y \$ 2.216 millones en 1966. Por impuesto de ventas, \$ 725 millones en 1967 y \$ 644 millones en 1966.

En la anterior reunión del Comité de la Alianza para el Progreso me permití anotar cómo una legislación por buena que fuera poco obtendría si se la aplicara con desvío o con desgano. Colombia procuró tenazmente en 1967 la vigencia real de esa legislación; el perfeccionamiento de los sistemas de liquidación y recaudo para corregir los atrasos; la actualización de sus cuentas corrientes y la extirpación de antiguos vicios; la mecanización de sus procedimientos y la abolición de exenciones extravagantes; la generalidad y la igualdad de tratamiento a los contribuyentes mediante normas efectivas contra la evasión y el fraude fiscales, expedidas con la cooperación del Congreso. Los primeros resultados están a la vista en la celeridad con que se liquidaron y recaudaron impuestos acumulados de años atrás. Otros, como los que deberán deducirse de la ley contra la evasión y el fraude fiscales, serán ostensibles a partir de 1968. La verdad es que el gravamen a la renta y sus complementarios ha recobrado su elasticidad y uniformidad, menoscabadas ambas por el aprovechamiento de subterfugios y vacíos legales, cuando no por innegables deficiencias administrativas.

Pero no pensamos que baste con haber puesto en vigor la legislación existente ni con haber iniciado la reorganización a fondo de la División de Impuestos Nacionales. Colombia necesita

una revisión minuciosa de su régimen tributario en lo nacional, lo departamental y lo municipal. Con este objeto, se obtuvieron del Congreso facultades extraordinarias para designar cuanto antes una comisión de altísimo nivel técnico que se encargue del complejo estudio y presente al gobierno sus recomendaciones y proyectos.

La retención en la fuente, instaurada en diciembre de 1966, produjo en 1967, \$ 150 millones que, de conformidad con nuestro sistema presupuestal, se utilizarán en 1968. Su evolución natural hacia la percepción de los ingresos el mismo año en que se causan las rentas ha sido reafirmada ahora con el reajuste de los correspondientes porcentajes. Para el fisco es un recurso de tesorería, una seguridad eficaz contra la mora, y, para el contribuyente, la certidumbre de no estar expuesto a las severas sanciones pecuniarias por el retraso en el pago de sus impuestos.

Por lo demás, el Congreso ratificó, por medio de ley, el decreto que creó el gravamen a los combustibles, haciéndolo ad-valorem, a razón de 114% para el consumo de gasolina y de 55½% para el A.C.P.M., lo mismo que el Fondo Vial Nacional al cual confirió completa estabilidad legislativa.

Dentro de los programas para el año en curso figura, en primer término, el de la inaplazable reforma administrativa, para cuya realización el Congreso concedió al gobierno facultades extraordinarias, señalando especialmente los ramos de impuestos directos y de aduanas. También, la actualización de los catastros, fundamento del impuesto predial, así como su complemento jurídico en cuanto toca con el registro de la propiedad inmueble y con la cédula catastral que dé plena fe para las transacciones comerciales.

Después de haber alcanzado el saneamiento fiscal, de haber complementado el manejo de la moneda con el manejo del presupuesto, Colombia proseguirá sus esfuerzos por perfeccionar los rodajes administrativos y por acentuar resueltamente el desarrollo económico y social.

#### LA POLITICA DE PLANEACION

Colombia fue uno de los primeros países de la América Latina en aplicar la planeación a su desarrollo. En 1945 se le había dado ya rango constitucional. Con el estudio del Plan de 1961 ini-

ció sus gestiones la nómina de expertos encargada de valorar periódicamente los programas nacionales y la forma como los países ajustaban su política económica y social a los objetivos de la Alianza para el Progreso. Nuestra planeación de aquellos días sufrió posteriormente serios reveses y el plan no se cumplió sino de modo muy fragmentario.

Las causas podrían encontrarse en los siguientes hechos: la crisis financiera del país desde 1962 y el distanciamiento entre las entidades a las cuales competía velar por la política económica a corto plazo y los organismos responsables de programar el desarrollo a largo plazo; la tendencia a que las iniciativas no salieran de cada rama administrativa para su coordinación y fusión ulterior en un programa orgánico; el divorcio entre las dependencias que debían ejecutarlo y las que lo habían elaborado; la interinidad, en fin, en la oficina de planeación.

En la última reunión del CIAP se expuso la decisión de Colombia de revisar los criterios y de reorganizar sus cuadros administrativos. Tal revisión y tal reorganización se han efectuado ciñéndose a claros lineamientos, a saber: 1) El mejoramiento substancial de la calidad técnica del elenco del Departamento de Planeación; 2) La revitalización del Consejo de Política Económica y Planeación como organismo rector del desarrollo a largo plazo y el afianzamiento de su coordinación con los cuerpos responsables de la política financiera (verbigracia Junta Monetaria, Junta de Comercio Exterior, Consejo de Política Aduanera, etc.); 3) El fortalecimiento del papel de Planeación en la programación y vigilancia de las inversiones públicas mediante la estrecha relación operativa con las entidades a las que corresponde ejecutar los proyectos; 4) La agilización en la preparación y promoción de los proyectos específicos de inversión, hábiles para obtener financiamiento externo e indispensables para promover la creación de ahorro y la formación de capital público; 5) La modernización de los sistemas de supervisión de la política y de los programas de desarrollo para garantizar la disponibilidad de oportunos elementos de juicio sobre la conveniencia de reajustar esa política y su realización; 6) La conversión del Departamento Administrativo de Planeación en receptáculo y coordinador de los programas e iniciativas sectoriales.

La nueva etapa de la planeación se ha movido más en terrenos de tipo institucional que en los del refinamiento de la teoría

y práctica de la programación a largo plazo. Deliberadamente se ha eludido comprometer al país en nuevos planes globales de desarrollo antes de crear una base propicia dentro de la estructura general de la Administración y de la empresa privada que autorice a esperar, con razonable confianza, el satisfactorio cumplimiento de los programas. En este sentido aspiramos a utilizar al máximo la contradictoria y accidentada experiencia colombiana desde cuando el país ensayó la planeación de su desarrollo para no repetir errores como los propios y ajenos en el panorama de la América Latina.

La primera piedra de toque ha sido ahora la inversión pública. En el pasado, dos factores contribuyeron a debilitar su influjo en el desarrollo nacional: la insuficiencia de recursos fiscales y financieros del Estado y la escasa coordinación y vigilancia de los planes de las distintas agencias del gobierno. Entre sus consecuencias es de destacar la pérdida de buena parte de la capacidad operativa de varias entidades, no menos alterante que la precaria participación pública en los índices ciertamente modestos del desarrollo. Situación tan irregular se halla en vía de rápida enmienda. En 1967 la formación de capital del gobierno nacional muestra un aumento del ciento por ciento en términos reales en relación con 1965. Para 1968 se ha proyectado un incremento apreciable sobre el año inmediatamente anterior, según pudo verse en las cifras sobre inversión pública suministradas al hablar de la política fiscal.

Al formular este plan de inversiones se ha tenido el cuidado de nutrir con recursos domésticos suficientes todos aquellos proyectos que hacen parte del programa para financiación externa, sometido al Grupo de Consulta patrocinado por el Banco Mundial. Transportes, agricultura, electricidad, comunicaciones, minería e industria, educación, salud, fomento municipal y vivienda, son los puntos cardinales del conjunto de las inversiones seleccionadas para 1968. Su notable crecimiento ha estimulado una intensificación de la demanda de muchos insumos, pero el Departamento Administrativo de Planeación, en contacto con el Instituto de Fomento Industrial, investiga los posibles "cuellos de botella" para expandir las actividades de aquellos sectores donde puedan aparecer manifestaciones de escasez. Lo más importante de todo, el programa refleja lealmente los criterios de las entidades ejecutoras, desde luego con los ajustes indispensables para la congruencia y viabilidad de los planes.

En cuanto a la programación del desarrollo, la trascendencia reconocida al Grupo de Proyectos Específicos ha permitido agotar en breve plazo todas las líneas de crédito externo, abiertas para la financiación de estudios de factibilidad, que serán, en lo futuro, lógica referencia para el Grupo de Consulta. La utilización de estas líneas de crédito se ha complementado con la solicitud de otras nuevas, una de ellas al Banco Interamericano de Desarrollo por valor de 4.1 millones de dólares. Y, para lograr un adecuado flujo anual de proyectos, compatible con la política económica general, como también para sistematizar su preparación y evaluación, se ha creado el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo.

A estas reformas se agrega la iniciación del estudio de planes indicativos por grupos mixtos de funcionarios públicos y empresarios privados en varias ramas de la producción, la metalmecánica por ejemplo. En lugar de proponerse metas cuantitativas de orden teórico sobre el ritmo de crecimiento, se ha querido investigar y definir cómo alcanzar el crecimiento en cada uno de los sectores, coordinarlos entre sí, hacer el inventario de los recursos y hallar la manera de administrarlos eficientemente.

#### LA POLITICA AGRARIA

Nuestra reforma social agraria avanza en su proceso desde 1961. De entonces a hoy las extinciones de dominio de predios sin explotación económica por más de diez años se extendieron a dos millones trescientas mil hectáreas. Las adjudicaciones, en número de 59 mil, a dos millones cien mil hectáreas. Las expropiaciones y adquisiciones de tierras privadas, con compensación, a 146 mil hectáreas. El valor del crédito supervisado, a 370 millones de pesos, con 32.900 operaciones.

El Instituto de Reforma Agraria (Incora) prosiguió activamente sus programas. Pero, aún siendo tan vastas y significativas sus labores, lo más importante, en el curso del año, fue la ley complementaria del estatuto original de 1961 que crea nuevos instrumentos de acción e imprime vigoroso impulso a los propósitos económicos y sociales de la reforma. Por normas anteriores se habían prorrogado los contratos de arrendamiento y aparcería hasta tanto no se llegara a una solución legal que abriera la posibilidad de convertir fácilmente en propietarios a este tipo de trabajadores agrícolas. La ley complementaria, expedida por

el Congreso el pasado mes de diciembre, establece que los fundos bajo esta forma de explotación serán expropiables por el Instituto de Reforma Agraria, sin derecho de reserva por el propietario, y los tenedores de tales tierras, vale decir los arrendatarios o aparceros, tendrán derecho preferencial a que se las adjudiquen en propiedad si se hallan en condiciones de seguir trabajándolas. En tal caso, el Instituto las pagará, la mitad en quince contados anuales con interés del 7% y la otra mitad en bonos. Con el fin de evitar presumibles burlas a la ley, los contratos respectivos de arrendamiento y aparcería se prorrogan por diez años más, mientras se ejercitan las facultades legales para la expropiación y la conversión en propietarios de esos numerosos núcleos humanos. No es menester insistir en lo que habrá de representar este cambio en el proceso de una sociedad más igualitaria ni en lo que habrá de significar para la productividad. El gravamen del arrendamiento o de la participación será reemplazado por el ingreso directo a las unidades familiares realmente vinculadas a la explotación de la tierra y su condición de propietarias las impulsará a buscar mejores frutos. La idea estaba contenida en la norma orgánica de la Reforma Agraria, pero reclamaba desarrollos concretos, como los que se han puesto en práctica con el nuevo precepto legislativo.

No concluyen ahí las innovaciones de la ley complementaria. En el deseo de fomentar la incorporación de capitales a las actividades agropecuarias, se ha autorizado al Instituto a celebrar contratos con empresarios y propietarios para realizar programas de acrecentamiento de la producción en los renglones que, según las necesidades del consumo interno o de la exportación, señale el gobierno, por el tiempo requerido para tales programas, siendo entendido que las tierras a ellos destinadas no podrán ser objeto de expropiación mientras el contrato se cumpla de acuerdo con las cláusulas convenidas. Se da así una garantía de estabilidad en beneficio del aumento de la producción agropecuaria y de su modernización para fortalecer, también por este medio, el ingreso campesino.

El aporte del presupuesto nacional al Instituto se eleva de \$ 100 a \$ 300 millones por año en la certidumbre de que la magnitud de sus obras demanda mayores recursos. La trayectoria de seis años ha demostrado qué es posible hacer y qué debe hacerse de inmediato. Con el mismo criterio se autoriza al gobierno a emitir bonos de la clase A por dos mil millones de pesos más

y hasta 600 millones de la clase B, para la compra de tierras en la proporción en que se halla previsto el pago por medio de estos valores.

El trámite de la extinción del dominio de predios incultos por diez años o más se simplifica y se hace más seguro con la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de las providencias que inicien el procedimiento para decretarla, inscripción que permitirá saber a futuros adquirentes de derechos reales hasta dónde llegan y en qué circunstancias se encuentran. La extinción del dominio, consagrada teóricamente desde 1936, es una de las herramientas fundamentales de la Reforma Agraria. Gracias a ella, Colombia ha podido cultivar tierras abandonadas, darlas en propiedad a numerosas familias campesinas y reconocer sin pleitos la posesión económica por colonos de vieja data. La ha utilizado en el pasado y la va a utilizar en lo porvenir con mayor diligencia y menos impedimentos, inclusive en guarda de las reservas forestales del Estado que figuraban como latifundios incultos.

Sobre los Distritos de Riego se establece que el Instituto podrá expropiar los predios beneficiados por obras de adecuación en cuanto excedan el máximo autorizado o cuando no se esté dando a esas extensiones una aplicación acorde con el monto de las inversiones realizadas y con los programas de explotación. Se previene así el acaparamiento dentro de un distrito y se garantiza el aprovechamiento óptimo de las tierras cuya aptitud ha sido consecuencia de los esfuerzos y recursos del Estado. Y, además, se obliga, so pena de la expropiación, a valerse de los servicios del riego para no repetir anteriores omisiones a costa de la productividad.

La ley introduce numerosas enmiendas, todas para perfeccionar los actuales sistemas, enmiendas entre las cuales conviene subrayar la que ordena al Instituto promover y coordinar las organizaciones campesinas cuya finalidad sea el mejoramiento económico, social y cultural de la población y la que duplica la representación de los trabajadores rurales en la Junta Directiva de dicho organismo. Por sus mismos precarios niveles de vida no se han caracterizado ellos por su tendencia a asociarse en defensa de sus intereses y de los progresos comunes. La ley corrige este vacío no dando una autorización, que ya existe, sino una orden al Instituto para que proceda a auspiciar la formación

de las asociaciones campesinas y la vinculación de los grupos marginales.

Simultáneamente con el proceso de su Reforma Social Agraria, Colombia se esfuerza, en la esfera agropecuaria, por perfeccionar la investigación, proyectándola sobre la extensión y conectándola con los diversos organismos, la Caja de Crédito Agrario entre ellos, para obtener un aumento de la productividad mediante la selección y la distribución de semillas y la asistencia técnica, esta última, como la investigación, a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), cuyo presupuesto se ha elevado de 38 millones en 1966 a 105 millones en 1967. El programa de fomento mira especialmente a la carne, la leche, la papa, el maíz, el arroz, el plátano, la lana, el cacao, la cebada, el trigo, las frutas, los aceites vegetales y las grasas. El almacenamiento y la comercialización han registrado notorios avances con la inauguración de plantas de silos en Cali, Bogotá y Villavicencio y con la construcción ya iniciada de otros dos en Florencia y Gamarra, cada uno con capacidad de 20 mil toneladas. La economía agropecuaria no se orienta únicamente hacia el consumo doméstico sino que va capacitándose, en nuevos renglones, para la exportación de sus productos. En el curso de este año se ampliará y concentrará el esfuerzo por el incremento de la de carne, la de algodón, la de banano, la de azúcar, la de tabaco, la de maíz, la de frutas y la de legumbres.

En líneas generales, se dará prelación al problema del minifundio y a los caminos de penetración; se ampliarán las facilidades de almacenamiento con varias plantas centrales y 16 satélites; se promoverá la creación de mercados mayoristas en las grandes ciudades; se aumentará la disponibilidad de crédito y asistencia técnica para el pequeño y mediano agricultor; se intensificarán los trabajos de investigación de las estaciones experimentales del ICA y comenzará sus tareas el Centro de Agricultura Tropical; y, por último, se elaborará el Plan Decenal de Desarrollo del sector con participación de todas sus dependencias y en estrecha coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación.

#### LA POLITICA DE EDUCACION

Al Comité de la Alianza para el Progreso lo habíamos enterado de cómo Colombia procuraba aprovechar en su integridad

las aulas, los equipos, los útiles y el horario de sus maestros, con un Plan de Emergencia concebido sobre la base de la doble jornada.

En virtud de este plan se crearon teóricamente, en la enseñanza primaria 400.000 cupos, de los cuales se ha utilizado más de la mitad. En la enseñanza secundaria, a través de los colegios paralelos, la doble jornada los aumentó en 30.000, suma que habrá de crecer con los cupos nuevos de los colegios seccionales y locales y de los colegios privados. Sin costo adicional, empleando los materiales y elementos de que se disponía, ha sido posible elevar el índice de escolaridad de 60.8% a 62.5% y en 1968 a 75%. Lógicamente se construyen nuevas escuelas según las necesidades de cada área geográfica, pero todo aconsejaba aprovechar hasta el máximo la dotación existente, evitar cualquier desperdicio y llenar los vacíos sin demora. En la enseñanza secundaria, el índice de escolaridad pasó de 17.6% en 1966 a 18.5% en 1967 y, para 1968, se espera subirlo al 20%, complementando el plan de emergencia con la creación de los institutos de enseñanza diversificada.

¿En qué consiste este proyecto? En la creación de 19 Institutos de Enseñanza Media para suministrar al mercado de trabajo, técnicos agrícolas, comerciales e industriales, que cumplan su función social en el desarrollo económico, y, a la vez, no se encuentren, a la salida de las aulas, sin horizonte claro y seguro, imposibilitados para avanzar en sus conocimientos o para ponerlos en práctica. En el presupuesto de 1968 se le han asignado al proyecto \$ 77.900.000 y en 1969 y 1970 se le destinarán \$ 123 millones para complementar los recursos internos que, sumados a la financiación del Banco Mundial, permitirían realizarlo en el plazo previsto.

Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) continúa preparando los obreros calificados y semi-calificados en centros de capacitación esparcidos por el territorio nacional. Recientemente inauguró el centro latinoamericano de maquinaria agrícola en una comarca donde las condiciones topográficas son manifiestamente propicias para la mecanización del campo. El Servicio Nacional de Aprendizaje ha realizado una doble misión en favor del desarrollo al ofrecer mano de obra capaz a las empresas y al facilitar a los obreros su ascenso hacia más altas escalas. El conocimiento que adquieren de esas empresas, donde han laborado por años, les da una experiencia que, unida a los

cursos de aprendizaje, los coloca en condiciones de ofrecer un rendimiento superior al que se tendría con estudios puramente teóricos.

Este año se ensayará el bachillerato radiofónico para llegar más ampliamente a todos los sectores. El interesado recibirá sus lecciones diarias y las presentará en los colegios donde se inscriba, y, allí mismo, el examen final al concluir el curso. La afortunada experiencia con la enseñanza primaria por radio habilita al país para dar este nuevo paso, realmente fundamental.

Dentro de los proyectos para 1968 se halla el del Instituto de Cultura al cual corresponderá ocuparse permanentemente de fomentar, orientar y apoyar las manifestaciones populares de esta naturaleza. Las actividades episódicas en la materia no alcanzan a cubrirlas ni a estimularlas como habrá de hacerse con un organismo especializado y vigoroso sin otra preocupación que la de servir las.

El presupuesto de la Universidad Nacional se ha subido en 1968 a \$ 125 millones para gastos de funcionamiento y a \$ 30 millones para inversión, el mayor de su historia, coincidente con la tarea de modernizarla y de estrechar sus ineludibles lazos con la vida colombiana y con la solución de sus problemas. Este movimiento de renovación no es de menos trascendencia en el resto de las Universidades, públicas y privadas, que construyen sus concentraciones arquitectónicas como la de Antioquia, o se expanden y perfeccionan como la del Valle, o agregan departamentos de salud como la de Santander, o se erigen en faro de cultura como la de Manizales, o, como todas, se consagran a sus disciplinas académicas, sin disturbios ni conflictos.

Está, igualmente, la iniciativa presentada a la UNESCO para la creación en Colombia de un Centro de Producción y Promoción del Libro para la América Latina que por su costo facilite la lectura de las masas populares y por su empeño lo propague y despierte la actividad de nuestros escritores.

Y está, por último, el ICETEX atendiendo financieramente a la preparación de especialistas en el exterior, en ciencias y técnicas para las cuales no existen en nuestro país facilidades suficientes.

## FACTORES Y REQUISITOS DEL DESARROLLO

Colombia trabaja por su desarrollo sin olvidar la integración económica de los países, concretamente la del Grupo Andino, que vaya llevando a la de la América Latina. En la reunión de Río de Janeiro, patrocinada por el CIAP, presentó la iniciativa de la cámara de compensación regional o de las cámaras subregionales con fondos financieros anexos para activar el comercio recíproco. Desde la declaración suscrita en Bogotá en agosto de 1966 se han mantenido estrechos contactos sobre el desarrollo de determinadas ramas industriales y se han hecho progresos como el que representa la Corporación Financiera Andina.

En lo interno, prepara una nueva etapa de su industria extractiva, con base en el inventario minero, cuyos productos habrán de engrosar apreciablemente las exportaciones en breve tiempo. El aprovechamiento de sus recursos naturales, en la petroquímica y la metalmecánica, verbigracia, abre a la manufactura perspectivas extraordinariamente halagüeñas.

Pero ni los avances descritos ni los programas en ejecución han corregido —ni hubieran podido hacerlo en tan corto plazo— el desequilibrio estructural de nuestra balanza de pagos. Las reservas monetarias siguen siendo negativas, y, a pesar de haber amortizado 10 millones de dólares la Federación Nacional de Cafeteros, su deuda externa continúa gravitando sobre el país. Por concepto de regalías y de utilidades de inversiones extranjeras queda pendiente de giro, para este año, la suma que corresponda de acuerdo con el trámite del registro de parte de los capitales. En 1968 no se cuenta con la acumulación de existencias de mercancías importadas, y, en cambio, hay seiscientos mil habitantes más. El plan de inversiones públicas y el indispensable ritmo de desarrollo habrán de reflejarse en reducción manifiesta del desempleo abierto o disfrazado, y, por consiguiente, en mayor consumo. Todos estos factores indican la necesidad de disponer de un mínimo de importaciones que garantice adecuadamente la actividad económica y no exponga a ruinosos brotes de estancamiento. El problema de Colombia —lo hemos dicho repetidamente— es el de la limitación de sus recursos de cambio exterior. Y, por serlo, la asistencia financiera externa constituye factor y requisito del desarrollo, mientras ese desequilibrio desaparece.

Para 1968 se ha calculado que Colombia requerirá, por lo menos, un nivel de importaciones reembolsables de US\$ 44.5 mi-

lones mensuales, estrictamente ceñido a sus apremiantes urgencias. Al resumir el recorrido del país en 1967 no hemos querido ni queremos ocultar luces ni sombras. Hemos tenido, sí, progresos substanciales, pero tenemos igualmente hondos problemas, contra los cuales es preciso luchar sin pausa. Entre otros, este del desequilibrio estructural de la balanza de pagos que no es susceptible de tratamientos intermitentes, porque, si de tal índole fueran, conducirían a las crisis periódicas. El detalle de nuestras necesidades y de nuestros proyectos se encontrará en los documentos que se darán a conocer en el curso de las presentes deliberaciones. El buen uso que Colombia ha hecho de los créditos externos, sus diáfanas circunstancias, sus claras limitaciones, sus programas de desarrollo, la habilitan para confiar en que se le otorgarán en la cuantía necesaria para 1968.

En el desarrollo insistimos porque ninguna Nación puede circunscribirse a la guarda de la estabilidad sin ponerla en peligro por falta de un crecimiento económico superior al de sus índices demográficos.

Señor presidente, señores miembros de la Alianza para el Progreso: Acepten ustedes nuestra gratitud —la gratitud de Colombia y de su gobierno— por la amabilidad de haber oído con generosa paciencia esta presentación inicial de los esfuerzos, propósitos y dificultades de un pueblo que lucha por sus destinos y tengan la seguridad de su fe en los principios impercederos de la Alianza para el Progreso.

## EL BANCO INTERAMERICANO

Exposición del ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, doctor Abdón Espinosa Valderrama, ante la IX Reunión de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, en Bogotá, D. E., República de Colombia.

Señor Presidente, señores gobernadores:

Acepten ustedes el saludo cordial y fervoroso del gobierno y del pueblo de Colombia, junto con su gratitud por haber escogido a su ciudad capital como sede de esta Asamblea, destinada a hacer el examen del último trecho recorrido por el Banco Interamericano de Desarrollo y a renovar su fe en los principios que alentaron su esperanzado nacimiento y fortalecieron y ampliaron su misión en el curso de los años. Acepten, igualmente, mi perdurable reconocimiento por el altísimo honor que se me ha discernido al designarme para presidir sus sesiones. Colombia se siente de plácemes con la presencia aquí de esclarecidos voceros del hemisferio no solo por su jerarquía intelectual o por sus responsabilidades directivas sino por cuanto representan como adalides y obreros de la empresa de la integración y del progreso económico y social de nuestros pueblos.

Pocas veces una causa habrá hallado en una nación eco más grande y unánime que ésta. El propósito común de reunir esfuerzos, de extender el radio circunscrito de los mercados, de bregar en forma solidaria por el desarrollo, es, en nuestra patria, uno de los más reflexivos, vigorosos y populares empeños. Es, además, uno de los puntos esenciales de la plataforma de gobierno del presidente Lleras Restrepo, a quien hoy tendrán us-

tedes ocasión de escuchar. Seguramente lo mismo ocurre en los demás países. La onda continental que sacudiera a nuestra América a comienzos del siglo anterior revive de otro modo, estimulada, como entonces, por el anhelo de una vida más próspera y digna. El ansia de transformación y de cambio, signo vital de nuestro tiempo, preside en Colombia los destinos nacionales, alienta, sin duda, en esta sala y busca su cauce en la batalla contra la ignorancia, la insalubridad y la miseria. El veloz crecimiento demográfico no da espera, ni las ilusiones largamente acariciadas autorizan el tardo ritmo de viejas épocas. El desarrollo económico y social ha dejado de ser una aspiración vaga y abstracta, reservada a un círculo de iniciados, para trocarse en un vasto clamor cuya realización demanda, lógicamente, buena dosis de disciplina, cooperación y espíritu de justicia. No un desarrollo intermitente sino continuo. No un desarrollo para beneficio de pequeños grupos sino para las grandes masas. No un episodio fugaz sino un proceso tan acelerado y estable como sea posible, libre de taras que podrían arruinarlo, como la inflación o los privilegios. No bastan, sin embargo, las palabras. Hay que ir a los hechos, sin caóticas impacencias que todo lo perturban, pero también sin desfallecimientos ni actuaciones que, por uno u otro motivo, lo hagan naufragar en medio del periódicos sobresaltos.

Uno de esos hechos se encuentra en la ya madura y siempre promisoría existencia del Banco Interamericano, organizado, en 1959, para contribuir al proceso de desarrollo —individual y colectivo— de los países miembros, según reza su carta constitutiva. Con el concurso de los Estados Unidos de América, se fundó esta especie de cooperativa de crédito y asistencia técnica que, en ocho años, ha sabido honrar las esperanzas en ella fincadas. La triunfante realidad de sus obras debe de haber disipado todos los escepticismos. Gentes de los diversos sitios del hemisferio han demostrado en su seno la capacidad de nuestra América para enfrentarse con instrumentos modernos a las exigencias de los problemas contemporáneos. Eso es, precisamente, el Banco Interamericano: un instrumento ágil e idóneo, con raíces en nuestro suelo, que ha venido a complementar, concentradamente, los servicios de otras instituciones internacionales.

La circunstancia de que haya otorgado préstamos por US\$ 2.400 millones para facilitar la ejecución de programas por valor de US\$ 6.400 millones indica hasta donde ha cumplido con

el deber de canalizar los recursos propios y de captar ahorros ajenos, llevando su acción perceptora a otros continentes. Cada año un tramo más, pero no igual al anterior sino más significativo, tanto por su cuantía como por sus proyecciones. El que a los aportes de los Estados Unidos de América y de la América Latina se hayan sumado US\$ 211.144.443, provenientes del crédito de países no miembros, es la mejor prueba de su prestigio y solidez. Ciertamente detenerse es retroceder. Y el Banco Interamericano ni se ha detenido ni ha retrocedido, a juzgar por los avances en materia de capital, de desembolsos e iniciativas que cada año abonan su trayectoria. El volumen de sus operaciones anuales, que en 1966 había llegado a su más alta cifra con la de US\$ 396.1 millones, en 1967 se supera con la de US\$ 496.4 millones. Pero no son únicamente los guarismos. Es la orientación, cada vez más acentuada, al servicio del progreso económico y social, y, últimamente, hacia la integración de nuestras economías nacionales.

No obedeció la fundación del Banco Interamericano al pobre deseo de reemplazar los ingresos ordinarios del comercio, ni, mucho menos, al de compensar el constante deterioro de los términos de intercambio. Otros son los caminos para corregir las deficiencias e irregularidades que en estas materias se observan. Fue esa fundación el fruto de la necesidad de superar las limitaciones en la formación de capital mediante un apoyo financiero adicional, sistemático y flexible, que capacitara a la América Latina para expandirse en lo económico y robustecerse en lo social. No le era dable llenar el vacío por entero, ni cabía ilusionarse con que lo hiciera, pero nadie habrá de desconocer que ha sido una herramienta admirable y eficaz bajo la dirección análogamente admirable y eficaz de su presidente el doctor Felipe Herrera, reelecto en esta sesión en gracia de sus méritos y servicios insignes, para bien del Banco y del hemisferio.

De él tenemos una definición clara sobre otro aspecto de singular interés en el funcionamiento del Banco Interamericano. Al destacar, en 1966, la importancia de fortalecer los mecanismos multilaterales para evaluar el esfuerzo interno y encontrar soluciones apropiadas a escala regional, decía que no se trataba de aplicar fórmulas rígidas para todos los países y todas las situaciones sin tomar en cuenta las diferentes condiciones estructurales y el grado de desarrollo de las distintas zonas de la

América Latina. Como tampoco de que los organismos multinationales impusieran su opinión y su criterio respecto de los objetivos e instrumentos del progreso de cada país. La misma fisonomía del Banco Interamericano le traza el derrotero de la conducta que con tanta exactitud reafirma su presidente. Los objetivos específicos del desarrollo, sus dificultades características o especiales en cada nación, sus instrumentos, su manejo, son de la competencia de cada país, al igual que sus responsabilidades. Lo que no impide, sino antes bien compromete a procurar la integración económica de los pueblos, coordinando sus energías y talentos en empresas multinacionales, venciendo las barreras geográficas con las telecomunicaciones y los transportes, y, en fin, ampliando los mercados, conforme lo convinieron los presidentes de América en la reunión de Punta del Este.

Ha sido el de Punta del Este escenario de dos declaraciones históricas, ambas con repercusiones sobre la trayectoria del Banco Interamericano: aquella grandiosa y ciertamente revolucionaria de la Alianza para el Progreso que tantas esperanzas despertara, o, más exactamente, recogiera, y aquella de los presidentes de América en que se dio un nuevo paso hacia la integración. ¿En qué medida ha correspondido el Banco a la función que se le asignara? De la Alianza para el Progreso ha sido expresión concreta y de la Declaración de los presidentes de América uno de sus brazos fundamentales. No es sino ver cómo ha comenzado a ocuparse activamente de la educación avanzada, de la ciencia y la tecnología, fertilizando con sus recursos los institutos de enseñanza superior; cómo ha agregado a sus préstamos para los servicios sanitarios y de agua potable la asistencia técnica y financiera a los hospitales y a los centros rurales de medicina preventiva y curativa, el fomento de la investigación y el adiestramiento de personal técnico; cómo auspicia y auxilia los proyectos de integración regional y las empresas que con este ánimo se programan; cómo entiende el peligro que pueden constituir las zonas retrasadas, sea dentro de una nación o dentro del continente; cómo se esfuerza por una producción agropecuaria capaz de alimentar a la población y de abastecer de materias primas el necesario e inaplazable desarrollo industrial; cómo ofrece financiación para dotar a los países de un flujo suficiente de proyectos públicos y privados de factibilidad que los ponga al margen de descalabros y retardos. En resumen, un criterio impregnado de sensibilidad social y cultu-

ral que mira a lo humano, y, en cuanto al desarrollo, no vacila en reconocer a la ciencia y la tecnología su valor preponderante, como antes a la vivienda su auténtica significación.

Otro flanco —el del comercio— o, más exactamente, el de un nivel adecuado de ingresos propios de cada país, ha merecido su atención, primero dando crédito limitado a las exportaciones intrarregionales de bienes de capital, y luego, abriéndole las puertas, ya sin el tope del fondo especial. Evidentemente nuestras naciones conceden cada día mayor trascendencia al intercambio mercantil. El progresivo agotamiento de las posibilidades de sustitución de importaciones, unido a lo que Raúl Prebisch llamara el estrangulamiento exterior del desarrollo, las incita a luchar por los recursos irremplazables del comercio internacional. Allí donde hay un desequilibrio estructural de la balanza de pagos, como es el caso de Colombia, la urgencia aparece más neta y apremiante, de la misma manera que el intervalo durante el cual el crédito debe servir para colocar a las economías nacionales en situación de generar por su cuenta ingresos externos suficientes. Dadas las condiciones de los mercados, la deficiencia de capital y otros factores concomitantes, es menester contar, además, con procedimientos como los que el Banco Interamericano ha comenzado a emplear respecto de la exportación intrarregional de bienes de capital y, paralelamente, incrementar la producción y la productividad. El comercio recíproco dentro de la América Latina reclama algo más que buena voluntad. La decisión política sí, pero detrás de ella, los instrumentos financieros y administrativos que la hagan viable.

Pero si los éxitos del Banco Interamericano nos halagan y estimulan, ello no significa que no sea grande, compleja y difícil la tarea para el futuro inmediato. Tras las ocho jornadas venturosas han de venir otras árduas y exigentes. Estamos apenas en el umbral de una obra casi sin término, bajo el apremio de necesidades impostergables, nuevas las unas, centenarias las más. El fenómeno demográfico plantea a diario el compromiso de multiplicar las oportunidades de empleo y de garantizar el acceso a una masa creciente a los bienes de la cultura y la civilización. No lejos de los centros urbanos, donde alumbran los progresos del siglo XX —y aún en ellos— se encuentran las poblaciones marginales y marginadas, ansiosas de redimirse en las disciplinas del trabajo y de superar los cilicios de la ignorancia. No se incurre en una metáfora cuando se habla de nuestro

joven continente, aunque mejor sería calificarlo de hemisferio de jóvenes. A juzgar por Colombia, donde más de seiscientos mil compatriotas nacen cada año, más del cincuenta por ciento de su población cuenta menos de veinte años de edad. ¿Se comprende lo que eso representa en escuelas, en preparación técnica, en enseñanza superior, en niveles de empleo? Claro que sí. El Banco Interamericano ha predicado con el ejemplo al vincularse a los programas de extensión educativa, pero todavía será menester un esfuerzo más intenso, me atrevería a decir que colosal, para sentar las bases humanas del desarrollo, y, desde luego, de una sociedad más dinámica e igualitaria.

Como Banco de la Integración le corresponde, asimismo, procurar que el crecimiento de las empresas latinoamericanas no vaya a la zaga de la ampliación de los mercados si ésta no ha de traducirse simple y lánguidamente en su aprovechamiento por organizaciones de exclusivo carácter foráneo. Bajo el estímulo del Estado, la iniciativa privada debe desempeñar su papel, competitivamente, capacitándose para entrar a un mundo más dilatado pero también más rudo. Con este criterio se ha pedido dar mejor tratamiento a los productos de la América Latina, particularmente de la industria de bienes de capital, en la utilización de los empréstitos externos. Tanto como para el presente hay que trabajar para el mañana. Y, habiendo de por medio la empresa de la integración, nada más aconsejable que impulsarla por este conducto, al igual que a través de mecanismos como los de las cámaras regionales de compensación con fondos financieros anexos.

La obra en que nos hallamos comprometidos tiene sus estatutos máximos en la Carta de la Alianza para el Progreso y en la Declaración de los Presidentes de América. En la una como en la otra se contemplan, parejamente, la cooperación internacional y el esfuerzo propio. Perdónenme ustedes que, en mi condición de colombiano, me complazca en anotar cómo en nuestro país, por lo que hace a sus obligaciones consigo mismo, esos preceptos van teniendo plena vigencia. Los programas de la vivienda en la ciudad y en el campo iniciados en 1940 y proseguidos después con realizaciones como la Ciudad Kennedy, cuya pujanza podrán ustedes apreciar; los programas de salubridad e higiene, enderezados, primordialmente, a contrarrestar las epidemias tropicales; el mantenimiento de una política monetaria y fiscal que, sin las calamidades de la inflación o de la defla-

ción, defienda el poder adquisitivo del mayor número y sea cimientamiento propicio para la promoción de las economías; la reforma agraria con varios años de logros y experiencias; las reformas tributarias comenzando por aquellas que reprimen la evasión, severamente de acuerdo con lo recomendado en la Carta de la Alianza para el Progreso; la planeación cuidadosa de las inversiones públicas y el comienzo de la planeación indicativa de las privadas; el aceleramiento de la integración, acentuándola subregionalmente, como lo ha buscado el presidente Lleras Restrepo desde el prólogo mismo, si cabe la expresión, de su gobierno. Y, de otro lado, la movilización del ahorro interno, acudiendo a fuentes hasta ahora menospreciadas.

Señores gobernadores: esta misma tarde se dirigirá a ustedes el señor presidente de la República, quien, en tal forma, se propone rubricar la trascendencia que a esta Asamblea reconocemos. Su voz será, obviamente, la voz de Colombia. Permítanme, pues, concluir formulando fervientes votos por que su permanencia aquí les sea a ustedes tan grata como honrosa es para nosotros. Y, además, por que de estas sesiones salga fortalecido el Banco Interamericano y acendrada nuestra cooperación para la magna obra conjunta en favor del desarrollo económico y social y de la integración de nuestros pueblos.

¿Sobre las cuestiones fiscales?

En primer lugar, no ha sido una sola la intervención de esta primera, por motivo de mi intervención ante la Asamblea de la Asociación Nacional de Industriales, donde se me recibió en forma por cierto grandísima; la segunda a propósito del informe de la Misión Musgrave, del cual firmadamente se dice en el capítulo de subsidio y reconstrucción. Para seguir el orden cronológico, comenzamos por la que despertó mis supuestas polémicas ante la ANDI, sin olvidar el inmediato momento de mi país y vilipendio que le hicieron al gobierno en protesta de un decreto reglamentario y de una providencia del Consejo de Estado. Por entonces se nos acusó temerariamente de haber sido el único jurídico, como si en vez de haber retornado a sus causas naturales hubiéramos pretendido conculcar los estatutos del artículo 121. Aun quienes opinaron, e incluso reclamaron en 1945 la legislación marcial sobre cuestiones tributarias, se negaron las verdades por el hecho de que el gobierno se había ceñido rigurosamente a las órdenes del decreto-ley 1140 de 1945. ¿Qué prescripta esta época hasta ahora por medio de la ley?

## LA RETENCION EN LA FUENTE, EL FISCALISMO Y LA MISION MUSGRAVE

El Ministro de Hacienda, Abdón Espinosa Valderrama, concedió, en marzo de 1969, el siguiente reportaje sobre asuntos de actualidad al programa "Cinco Reporteros y el Personaje de la Semana", reproducido por "El Espectador".

### EL ORDEN JURIDICO

—Señor Ministro: ¿qué puede usted decirle al país sobre la tormenta de opinión que se ha producido en la última semana sobre las cuestiones fiscales?

—En primer lugar, no ha sido una sola tormenta sino dos: la primera, con motivo de mi intervención ante la Asamblea de la Asociación Nacional de Industriales, donde se me recibió en forma por cierto gratisima; la segunda, a propósito del informe de la Misión Musgrave, del cual únicamente se conoce el capítulo de sumario y recomendaciones. Para seguir el orden cronológico, comencemos por la que despertaron mis supuestas palabras ante la ANDI, sin olvidar el inmediato antecedente de los palos y vilipendios que le llovieron al gobierno so pretexto de un decreto reglamentario y de una providencia del Consejo de Estado. Por entonces se nos acusó temerariamente de haber roto el orden jurídico, como si en vez de haber retornado a sus cauces naturales hubiéramos pretendido consolidar los atajos del artículo 121. Aun quienes aplaudieron, e inclusive reclamaron en 1965 la legislación marcial sobre cuestiones tributarias, se rasgaron las vestiduras por el hecho de que el gobierno se hubiera ceñido rigurosamente a los términos del decreto-ley 3190 de 1963. ¿Qué preceptúa esta norma hasta ahora por nadie discutida?

El establecimiento de la retención del impuesto en la fuente sobre toda clase de rentas gravables en Colombia, no sobre un determinado tipo de ellas, y, al mismo tiempo, el deber del gobierno de reglamentar los respectivos sistemas de retención, con lo cual quiere significar, sin ninguna duda, la necesidad de contemplar la índole variada de tales rentas. El Consejo de Estado suspendió, efectivamente, la resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fijaba los niveles de retención para 1969 por considerarla violatoria del decreto 2933 expedido por la presente administración el cinco de diciembre de 1966. Dicho decreto había sido dictado en uso de las facultades que otorgaba al gobierno el decreto-ley 1651 de 1961 para establecer la retención en la fuente. La verdad es, sin embargo, que la retención había sido establecida por una norma de más alta jerarquía, el decreto-ley 3190 de 1963. Pocos días después, ante la demanda contra nuestro decreto de 1966, el Consejo de Estado suspendió aquellos artículos en que se instituía el sistema para las rentas brutas distintas en más del 75 por ciento de aquellas provenientes de salarios, comisiones y dividendos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpuso el recurso de súplica que tiene la virtud de mantener el decreto original mientras el Consejo de Estado no vuelva a pronunciarse. La situación que se nos planteaba era la de limitar la retención en la fuente a salarios, comisiones y dividendos; limitación que habría despertado justamente una colosal protesta, o la de velar, conforme a los preceptos legales, porque cobijara todas las rentas, sin excluír aquellas que se obtienen, por ejemplo, cuando se vende una refrigeradora y que, por su naturaleza, requieren de especial tratamiento. Así las cosas, no hallándose en vigor la suspensión del decreto de 1966, procedimos a derogarlo y expedimos otro diferente, en cumplimiento de lo ordenado por el decreto-ley de 1963 que, como ya lo observé, estableció la retención en la fuente sobre toda clase de rentas gravables en Colombia. Precisamente porque el actual gobierno se enorgullece de haber devuelto el país al ejercicio pleno del estado de derecho, se cuidó de ceñirse a la más rigurosa legalidad y, en ningún momento, pensó en valerse para estos efectos del artículo 121 de la Constitución Nacional. Por desgracia, la opinión pública suele ser paradójica y variable como lo demuestra el apoyo en 1965 a los decretos de estado de sitio sobre materias fiscales y la inconformidad de algunos sectores por un decreto circunscrito a la órbita de las leyes, aun en su empeño de garantizar tratamiento igualitario para las

distintas clases de rentas. Al fin pasó esa tempestad. Pero vino la segunda no menos artificiosa, infundada e intensa.

#### EL FISCALISMO

—Señor Ministro: usted ha dicho que esa tempestad se sucedió por unas palabras suyas en la ANDI que se consideraron como beligerante defensa del fiscalismo. ¿Tendría algo que agregar a lo que entonces dijo?

—Claro que sí. A la reunión de la ANDI concurrí por obligante y gentilísima invitación de sus directores en Bogotá, principalmente con el objeto de solicitar su colaboración para la empresa de acelerar el desarrollo y de acrecentar las exportaciones menores, advirtiéndole, eso sí, que no por ello iríamos a recaer en desbordamientos inflacionarios sino que, al contrario, insistiríamos en la política que ha permitido reducir la tasa de inflación del 17 por ciento al 6.4 por ciento, no para resignarnos a esta, sino para ver cómo podíamos disminuirla aún más, sin perjuicio del impulso que aspirábamos a dar en 1969 al crecimiento económico y al progreso social. La advertencia era indispensable porque no debía prosperar el convencimiento de que, al favor de la cifra de seiscientos millones de dólares para importaciones en el presente año, habríamos de propiciar o de permitir otra ciega y ruinosa aventura, a modo de antesala de un nuevo percance. La experiencia del país es la de que tras un año bueno, o tras dos años de relativa bonanza, sobrevienen dos extraordinariamente críticos, mientras se logra reponer los platos rotos. Si algo ha preocupado a la administración del Presidente Lleras es iniciar un proceso de desarrollo económico y social que no se interrumpa, ni lleve en sí mismo, por ligereza indisculpable, los gérmenes de su propia destrucción. Trabajamos por Colombia y su futuro, no por efímeras vanaglorias. En la reunión de la ANDI tuve, además, la oportunidad de exponerles los planes del gobierno para superar el desequilibrio estructural de la balanza de pagos mediante el fenómeno activo y eficaz de las exportaciones menores. Les expliqué cómo estas exportaciones deberían crecer a una tasa anual del 25 por ciento en forma que para 1973 representarían el 60 por ciento del total de los ingresos de nuestro comercio exterior. Les indiqué, igualmente, cómo el plan era el de utilizar en el intervalo la ayuda externa en forma que, para ese año, no representaría, por amortización y servicio, el 12 por ciento de los recursos propios, sino el 17 por ciento, pero, por

nuestra parte, con mayor liquidez internacional. Porcentaje este inferior todavía en 3 por ciento al que prevalece en Argentina o Brasil. Obviamente no omití decir cómo los empréstitos externos, en suma tan notable, se nos venían otorgando —y habrían de otorgársenos— como un reconocimiento al esfuerzo que Colombia entera (no solamente el gobierno sino el país) venía realizando. Fue ahí cuando me referí, textualmente, a eso que han solido llamar fiscalismo, esencialmente para aclarar dos cosas: la primera, que se había reducido a mejorar la administración y el recaudo de los impuestos existentes y, desde luego, a cerrar puertas de evasión; segunda, que se había aplicado, por una parte, a conservar la estabilidad monetaria a través del equilibrio del presupuesto y, por otra, a atender a la inmensa masa de colombianos sin escuelas, sin puestos de salud, sin acceso a los bienes esenciales de la civilización.

#### GAJES DEL OFICIO

—Pero se afirma que usted quiso con ello amenazar a los industriales con nuevos gravámenes en forma que resultó un poco impertinente?

—Curiosamente en el mismo periódico donde se me atribuyó una explosión de desaforado fiscalismo se afirmó ayer que, en esa misma reunión de la ANDI, el Ministro de Hacienda había garantizado que la Misión Musgrave no propondría ni alza de gravámenes ni nuevos impuestos. Tanto lo uno como lo otro es absolutamente inexacto. Gajes del oficio apenas, que exponen a los funcionarios a tergiversaciones, malentendidos, falacias y hasta malevolencias. Lo que dije francamente a la ANDI fue que el gobierno debía preocuparse no únicamente de los 700 mil contribuyentes al impuesto sobre la renta sino también del resto de diez y nueve millones y medio de compatriotas. En las giras por el país en que he venido acompañando al Jefe del Estado sí que me he convencido de esta verdad. Al mismo ritmo de la explosión demográfica, avanzan, en forma impaciente, los reclamos por más escuelas, más puestos de salud, más agua potable, más energía eléctrica, más vivienda popular. Cerrar los ojos a la evidencia de estos apremios sería locura suicida y, en lugar de avance social, retroceso insospechadamente conflictivo. Hay que tener en cuenta, igualmente, que al famoso fiscalismo de que se nos tacha no le ha faltado mano dura para contener los gastos desordenados o inútiles, la dispersión irresponsable y cualquier

tendencia al manirrotismo. Pero no le ha faltado tampoco la consideración atenta de que en los sectores rurales no haya sino dos años de escuela primaria o de que apenas el 12 por ciento de los niños en edad de estudios secundarios tenga cupo en las aulas”.

#### “SACARLE EL CUERPO”

—Señor Ministro: ya que va usted haciendo el repaso de las recientes tormentas, casi como si se recreara en ellas, ¿por qué no nos habla ahora sí de la Misión Musgrave?

—Desde luego, no pienso sacarle el cuerpo a esa pregunta. Pero, antes permítame observar la sorpresa de que las tormentas se sucedan cuando más sanos indicios se echan de ver en el panorama de la economía colombiana. Después de casi una década de reservas monetarias negativas, que hacían al país extraordinariamente vulnerable a cualquier fenómeno externo, pasamos a tener 48 millones de dólares de reservas positivas. Después de repetidos fracasos inflacionarios hemos pasado a un equilibrio relativo, pero muy importante, como lo demuestra el que el aumento del costo de la vida se hubiera reducido al 6.4 por ciento en 1968. Después de progresos mediocres en el incremento de las exportaciones menores, hemos visto cómo aumentan con la celeridad requerida, siguiendo la meta del 25 por ciento anual. Tal ha sido el talón de Aquiles de nuestra economía: el de la limitación de nuestros recursos de cambio exterior. Y, al ritmo que llevamos, es probable que deje de serlo en 1973. De la misma manera, después de crónicos déficit fiscales, hemos llegado a tener presupuestos equilibrados al servicio del desarrollo y no presupuestos desequilibrados al servicio del caos y de las irritantes desigualdades propias de los desbordamientos inflacionarios. En cuanto a nuestra imagen externa, reflejo de nuestra realidad interna, le ha permitido al país recibir un flujo adecuado de asistencia financiera internacional y, para 1969, estoy seguro que le ha garantizado el préstamo de programa de la AID por 65 millones de dólares, utilizable de abril a diciembre, así como el crédito de contingencia del Fondo Monetario Internacional por valor de 33 millones 250 mil dólares. Es lógico que los colombianos no debemos fatigarnos de estos éxitos para caer en tontas exasperaciones, quejumbres y desesperanzas, ni cejar en el esfuerzo gracias al cual hemos recobrado la seguridad y la fe en los destinos nacionales. Por lo que hace al Gobierno, no habrá

de resignarse a vegetar cómodamente en los sillones burocráticos sino que, según la norma del Presidente Lleras, seguirá siendo lo que ha sido: un gobierno intensamente laborioso, en contacto con la opinión pública, dispuesto al diálogo en las plazas y en las mesas redondas y, cuando sea menester, combativo por la causa de la Colombia nueva que va surgiendo prometedoramente.

#### LA MISION MUSGRAVE

—Muy interesante, señor Ministro. Pero excuse usted que le insistamos en el tema de la Misión Musgrave.

—Con mucho gusto. El gobierno hubiera querido que el informe se conociera completo, simultáneamente con sus propias ideas sobre los proyectos que llevará a la consideración del Congreso, entre otras cosas, porque, en su concepto, no valía la pena anticipar polémicas sobre asuntos que requieren cuidadoso análisis. Infortunadamente se filtró, en forma poco ética y leal, una versión fragmentaria de sus conclusiones. La que publicó en El Espectador el señor presidente de la Federación Nacional de Comerciantes, doctor José Raimundo Sojo, versión que le permitió a esos distinguidos y antiguos colegas míos jactarse de haberla obtenido contra la voluntad del gobierno. No era que tuviéramos el necio prurito del secreto, sino que considerábamos más adecuado, el señor presidente y yo, presentar al mismo tiempo el criterio oficial sobre cada uno de los puntos de que trata ese extenso e importante informe... Como lo he declarado ya, en oportunidad anterior, sus recomendaciones no reflejan el pensamiento del gobierno, pero ello no significa que pueda echarse despectivamente por la borda una investigación tan minuciosa como la contenida en los gruesos volúmenes que nos entregó el profesor Richard A. Musgrave. Tampoco se la puede juzgar a través de su capítulo final, cuando tiene tan vasto acopio de datos y observaciones que bien merecen detenido análisis.

—Personalmente yo discrepo de varias de sus recomendaciones, pero no puedo desconocerle trascendencia al trabajo cumplido, ni desvelada dedicación a sus eminentes autores. El gobierno no se arrepiente de haber contratado esa misión, integrada, además, por el profesor Peacock, de la Gran Bretaña; por el profesor Senf, de Alemania; y por el profesor Oldman de Harvard, a quienes acompañaron comisionados colombianos de sueldo completo y, al lado de ellos, un selecto grupo de profesio-

nales colombianos y extranjeros. Yo estoy seguro de que en su obra de varios tomos se encuentran muchas luces para resolver los problemas de la nación, los departamentos y municipios. Por lo menos debiera esperarse a conocerla en toda su extensión para emitir juicio ecuánime sobre sus diversos aspectos. Cuando salga a las librerías, como saldrá en el término de un mes, los colombianos podrán apreciar más imparcialmente su dispendiosa labor. A la Misión Musgrave le aclaramos con la más perfecta franqueza, que disponía de total libertad académica para su estudio y sus recomendaciones, del mismo modo que el gobierno se reservaba la más completa autonomía para acoger o no sus conceptos. Era lo más aconsejable, especialmente si se tiene en cuenta que el país venía reclamando una misión compuesta por expertos de vasta reputación internacional, entre otras cosas dizque para abrirnos los ojos a los yerros de nuestras modestas y mal cultivadas inteligencias. El antecedente de la Misión Kemmerer, a cuyo lado trabajaron los doctores Esteban Jaramillo y Jesús María Marulanda, estimulaba esta iniciativa, ciertamente necesaria para hacer la revisión metódica de nuestro sistema fiscal que, respecto de departamentos y municipios, no se revisaba desde comienzos del siglo.

—La revisión se ha hecho en todas sus fases. Corresponde ahora al gobierno definir su criterio sobre los diversos ángulos y al Congreso conocer de los proyectos que habrá de someterse respetuosamente a su consideración.

#### “CHISMOGRAFIAS”

—¿Qué nos puede decir, señor Ministro, sobre la reacción de los diversos sectores sobre lo que se ha publicado del Informe Musgrave?

—Por sobre todo, me parece prematura, porque el gobierno no ha definido, en cada caso concreto, sus derroteros, ni se ha comenzado siquiera a elaborar los proyectos de ley que se presentarán al Congreso. Lo cierto es que se está gastando innecesariamente la pólvora literaria y, al mismo tiempo, tratando de despachar con superficialidades, chismografías y ligerezas, un estudio de suyo complejo, que, por sus características, demanda tratamiento tranquilo, reflexivo. Hay pasos que parecen de comedia. Por ejemplo, el de acusarme de haber faltado a la ética porque “El Tiempo” publicó más completamente lo que había

publicado el día anterior "El Espectador", donde suelen atribuirse palabras que no he pronunciado y darse las más contradictorias versiones de mis intervenciones públicas. No sé por qué se ha pretendido desde hace cerca de tres semanas, antes del Informe Musgrave, crear una atmósfera irrespirable de exasperación y provocar a los funcionarios a andar haciendo rectificaciones o a comprometerse en algo así como una riña de gallos.

—Sé que los palos y vilipendios seguirán. No importa. El gobierno cumplirá lealmente con su deber, sin apesadumbrarse ni confundirse por los agravios y maledicencias, sin perder la serenidad, pero también sin amilanarse por la acritud y la injusticia de los ataques. Es, al fin y al cabo, un gobierno de plaza pública que, como lo ha reiterado el Presidente Lleras, en ella estará, como lo está en sus escritorios, sirviendo la causa de la transformación nacional y de los cambios indispensables.

—Los pasos de comedia son varios. Entre otros, el de afirmar que nos disponíamos a adoptar por decreto de estado de sitio o de emergencia económica las recomendaciones de la Misión Musgrave, cuando a nadie se le había pasado semejante cosa por la cabeza. O el de llamar peyorativamente recaudador al Ministro de Hacienda y Crédito Público por haber velado porque las respectivas dependencias cumplan con lo que todo el mundo solicitaba; que se recaudaran los impuestos existentes. O el de enrostrarle que hubiera procurado recursos sanos para atender apremiantes necesidades de educación, salud, vivienda, agua potable y energía eléctrica de los colombianos. O el de "El País", de Cali, que me acusa por fiscalista sin caer en la cuenta de que gracias a eso que denominan el fiscalismo fue posible resolver el grave problema de la CVC y otros de la comarca vallecaucana. La situación económica general, sus indiscutibles progresos, sus perspectivas inmediatas invitan a una actitud menos irritada y más sensata, a un tono menos agresivo y más constructivo, salvo que haya, en algunos espíritus, el propósito de malograr la grande empresa en que la nación se halla empeñada. Que, es bueno decirlo, no habrá de malograrse.

## LOS DESARROLLOS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Exposición del Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, doctor Abdón Espinosa Valderrama, ante la X Reunión de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo.

Guatemala, República de Guatemala, abril 21 de 1969.

Señores Gobernadores, Señor Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo:

Antes de cesar en las funciones de presidente de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, honor altísimo que ustedes me confirieron en Bogotá, me cabe la satisfacción de verlos de nuevo reunidos, ahora en la hospitalaria ciudad de Guatemala, con el propósito de reanudar el diálogo a través del cual se examina, año por año, la trayectoria de la Institución, así como los destinos de nuestros países, sus avances y dificultades.

No se señaló al azar la sede de nuestras actuales deliberaciones. El rasgo característico de la anterior Asamblea invitaba a acogerse a unos lares donde pudiera hallarse nuevo estímulo para proseguir en el empeño de complementarnos los unos a los otros. Las ideas tantas veces enunciadas de la integración debían encontrar una experiencia, como la de Centroamérica, que nos incitara a ampliar las perspectivas limitadas de nuestros mercados, al mismo tiempo que a prolongar con fórmulas cada día más fecundas la obra del Banco Interamericano de Desarrollo. El corto período en que aquí habremos de trabajar, con viva gratitud por el generoso albergue de Guatemala, ratifica por sí solo su naturaleza de cooperativa multinacional, al servicio de

los pueblos de América. No de otro modo podría explicarse que, no habiendo nacido en este suelo, tenga yo el privilegio de presentarles el saludo de bienvenida, con tanta mayor efusividad cuanto que me da la oportunidad de comprobar cómo no se dispersan ni se extinguen las voluntades al término de cada jornada anual. Tras el breve intervalo de análisis, meditación y repaso de los esfuerzos propios y ajenos, el Banco Interamericano de Desarrollo sigue su marcha, sin fatigas ni vanos escepticismos, como pieza esencial de la Alianza para el Progreso.

Cuandoquiera que de él se habla, será menester volver los ojos a las fuentes originarias de su misión, aquella que se consagró definitivamente en los documentos augurales de la Alianza para el Progreso. Si ésta ha tropezado con indiscutibles obstáculos, si su ritmo no ha sido el esperado, si en muchos ángulos no ha surtido los efectos propuestos, ello no significa que hayamos de considerarla cancelada o víctima de irremediable fracaso. La circunstancia de que hoy sean más hondas las desigualdades entre las naciones ricas y las naciones pobres, más árduo el acceso de nuestros productos a los mercados externos, más dispar el desarrollo económico y social de las diversas zonas del planeta, lejos de inducirnos a renunciar a un instrumento sagazmente concebido debiera movernos a buscar su perfeccionamiento, librándolo de estorbos y lastres inútiles.

Los buenos derroteros no pierden sus virtudes por el hecho de que no se les haya transitado con la suficiente decisión para superar los escollos e imprimir nuevo aliento a la vida de los pueblos. Tal es el caso de la Alianza para el Progreso. Surgió en el panorama de América cuando comenzaba a ser evidente la urgencia de acelerar el desarrollo y de propiciar en forma democrática los cambios indispensables. La urgencia de entonces no ha desaparecido sino que se ha trocado en apremio. En todos los países del hemisferio se observa la impaciencia de elevar el ingreso per cápita, de atender a los reclamos de salubridad, educación y vivienda, de impulsar, en fin, el crecimiento económico y el progreso social. ¿Cómo permanecer ciegos a esta vasta e impetuosa corriente? ¿Cómo poner oídos sordos a este clamor popular que en la Carta de la Alianza se recomendaba dirigir en ordenado beneficio de los pueblos? Ahí, precisamente, una de sus máximas excelencias: la de no haber aspirado a constituir aislados focos de dinamismo para el solaz de pequeños grupos, sino a movilizar los recursos humanos y materiales en favor de una

sociedad más próspera e igualitaria. Los resultados distan mucho del programa original, pero a él habrá que retornar si se quiere devolverle a la magna empresa su franco espíritu de transformación, su brío primigenio, sus ambiciosas proyecciones.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido uno de los instrumentos idóneos en el conjunto de las instituciones de la Alianza para el Progreso. En su imagen se resume, sin linderos arbitrarios, el concepto de la complementación hemisférica, o, lo que es lo mismo, del esfuerzo cooperativo en que cada uno participa de acuerdo con sus capacidades y necesidades. En esta Asamblea escala una cumbre halagüeña con la cifra de US\$ 2.797.903.897 que ha comprometido en 500 proyectos por valor de US\$ 7.600.000.000, de los cuales el 37% proviene del Banco y el 63% de los prestatarios. La escala, igualmente, con las sumas obtenidas de países no miembros, signo elocuente de su solidez y prestigio, que le han valido la confianza de los mercados internacionales de capital. Como también con el fortalecimiento del Fondo de Operaciones Especiales, que, con el concurso de los Estados Unidos y el de su Fondo Fiduciario Social, le han permitido ampliar notablemente su radio de acción en materia de agricultura y reforma agraria, de educación y salubridad, de transportes y energía eléctrica, de agua potable, vivienda y financiamiento de exportaciones. La asistencia para el crecimiento económico corre pareja, en sus programas, con la asistencia para el cambio social. No es sino detenerse a ver cómo, gracias a su cooperación, los tugurios se truecan en barrios decentes y risueños; cómo se apoyan iniciativas industriales simultáneamente con la capacitación superior y técnica; cómo se presta atención a los planes de comercialización de los productos agropecuarios sin olvidar los aspectos sociales de la reforma agraria; cómo se ocupa de la energía eléctrica con el mismo énfasis que de la integración física de nuestras naciones y de las facilidades de transporte en apartadas regiones. El hemisferio tiene motivos bastantes para sentirse satisfecho de este experimento que no caduca ni retrocede, sino que, por el contrario, se robustece en el servicio eficaz.

Colombia ha contraído deuda de especial gratitud con el Banco Interamericano por haber aceptado sus directores la recomendación hecha en Bogotá por el presidente Lleras Restrepo de auspiciar la "evaluación sobre lo que realmente ha representado la cooperación financiera internacional para la América

Latina en los últimos lustros; de lo que ha sido nuestro propio esfuerzo y de lo que puede y debe hacerse para corregir las fallas internas y las de la cooperación exterior". También en este campo se requería algo así como un balance global de actividades. Puesto que no se han alcanzado los niveles de desarrollo previstos, ni el valor de las exportaciones de la América Latina crece adecuadamente, ni las tasas de capitalización son satisfactorias, ni deja de disminuir su participación en el comercio mundial, convenía establecer dónde estaban las fallas y dónde los remedios inaplazables.

Probablemente, después de ese estudio, habrá de concluirse en la importancia de proyectar la misión del Banco hacia esferas y procedimientos hasta ahora fuera de su alcance. La incertidumbre sobre la continuidad y la cuantía de la asistencia financiera ha solido perturbar la ejecución o la elaboración de programas a largo plazo, especialmente en aquellas naciones que acusan crónica escasez de recursos de cambio exterior. Los préstamos de proyecto, si bien fundamentales, no bastan para asegurar el esfuerzo sostenido y orgánico, ni garantizan, por su índole específica, las bases para un crecimiento sin intermitencias ni sorpresas, tan usuales, por cierto, en economías sujetas a los vaivenes de los precios de los productos agropecuarios. En este convencimiento, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos ha venido otorgando, en casos de necesidad claramente demostrada, créditos de programa, de bajo interés y amortización en 40 años, cuyos trámites engorrosos tienden por fortuna a simplificarse. Dando por sentado el mantenimiento de tales créditos, se nos ocurre, no obstante, preguntar si no habrá llegado la hora de empezar a ensayar el mismo tipo de préstamos por el Banco Interamericano, desde luego en forma circunscrita, siempre que se justifiquen y sean absolutamente necesarios. El Fondo Fiduciario de Progreso Social, por él administrado, ha venido desempeñando papel de vasta trascendencia, inclusive para obtener promedios moderados en las tasas de interés. Pero acaso podría significar algo más: el embrión de un instrumento colateral destinado a acelerar el desarrollo y a garantizar el mínimo de importaciones que tal desarrollo implica mientras la expansión del comercio exterior no se halle en condiciones de cubrirlas con sus propios ingresos. A nadie se la pasa por la imaginación la idea de anestesiar a los pueblos. Se trata, por encima de todo, de vencer la fuerza de

inercia del estancamiento, representada por las escasas disponibilidades de cambio exterior, que, aún con políticas austeras, impiden el mayor crecimiento económico de nuestras naciones. De lo contrario, se caería en el círculo vicioso del desarrollo precario por falta de un nivel razonable de importaciones y, a su vez, de importaciones exigüas por falta de un más acentuado ritmo de desarrollo. Todo ello encadenado en un conflictivo proceso de sobresaltos.

Un Banco de las ideas nuevas, como denominara Felipe Herrera a nuestra Institución, tiene el compromiso no solamente de inducir el flujo de capitales, de que hablara en Bogotá el presidente Lleras Restrepo, sino de ir consultando con audacia los requerimientos de nuestro tiempo. Hacia atrás miramos, más que en actitud contemplativa, en la seguridad de hallar lecciones, ímpetu y provecho en los tramos recorridos. La obra perseverante de once años obliga a todos sus obreros, los de ayer y los de hoy, no digo a coronarla pero sí a ensancharla, despojándonos de cualquier desgano en la exploración de nuevos predios. Cuando el Banco se vinculó a la cultura universitaria pareció salirse de los cauces habituales, quizás para contribuir con la capacitación del elemento humano a la empresa del desarrollo, pero, también, para ofrecer su ayuda al cambio social, una de las grandes finalidades de la Alianza para el Progreso. Porque no otra es la esencia del desarrollo, entendido en función del hombre, de la mujer y del niño, más que a través de series estadísticas o de concepciones desuetas que vacilan en reconocer el carácter de inversión a los desembolsos en campañas educativas. Inversión si las hay, remunerativa como pocas, justificada como ninguna otra, de la cual el Banco Interamericano se hizo su fervoroso abanderado. Entonces, si no le ha sido ajena la cultura, ni la vivienda popular, ni la salubridad pública, ¿cómo habrían de serle ajenos sistemas más ágiles para multiplicar, por ejemplo, las oportunidades de empleo, en coordinación con las demás entidades de su género?

Del empleo se ocupó en la reunión de Bogotá Felipe Herrera, en su discurso de clausura, para reiterar la aspiración de aplicar la ciencia y la tecnología modernas de acuerdo con las peculiaridades de la América Latina. Como lo anotara W. Arthur Lewis, en reciente conferencia, los pueblos en desarrollo se orientan a destruir sus oportunidades cuando debieran crearlas

metódicamente, A ciegas copiamos las técnicas más avanzadas sin caer en la cuenta de nuestra abundancia de mano de obra, de su subempleo, e inclusive, de su desempleo abierto en muchos sectores. Con el patrocinio del Banco Interamericano, será posible establecer hasta dónde esas técnicas son las más aconsejables para la competencia internacional y hasta dónde es más prudente y fructífero poner a andar, a trabajar y redimirse al pródigo elemento humano de la América Latina. Nuestro crecimiento económico carecería de sentido si no sirviera, en primer término, para ocupar los brazos e inteligencias de un continente donde las juventudes constituyen incontrastable mayoría. Repetidamente hemos señalado, en estas reuniones, el deber de procurar que la ampliación de los mercados internos no sea tan solo una ocasión más para las grandes empresas del mundo. Más exactamente, que a la empresa latinoamericana, si la América Latina ha de beneficiarse de la integración, se le garantice el derecho de actuar, sin que por ello se desanime el ingreso de capitales. Pues bien. Lo mismo cabe decir sobre el componente humano en esas empresas. Que si no abrieran cupos suficientes, a veces por errores en la aplicación de la ciencia y la tecnología contemporáneas, agravarían las consecuencias de nuestra explosión demográfica.

Las generalizaciones suelen ser peligrosas en éste como en otros aspectos. No siempre lo óptimo en países intensamente evolucionados, ricos en capital pero escasos en mano de obra, resulta lo más aconsejable en economías donde esos dos factores se hallan invertidos. En cada zona, en cada nación, será de elemental prudencia examinar sus peculiares características. Las fórmulas inflexibles ni siquiera operan con pareja eficacia en regiones de apariencia semejante. El gobierno de los pueblos resultaría casi trivial si fuera viable el uso de patrones uniformes. Su idiosincracia, su historia, sus reacciones psicológicas, sus recursos naturales, su propia topografía, ejercerán decisivo influjo sobre las normas que haya de adoptarse. Por eso no es recomendable el modelo extraño a ultranza, sino asimilar las enseñanzas de la ciencia y la tecnología a la luz de las realidades concretas. Y, más genéricamente, velar por la autonomía de las naciones para trazarse sus líneas de conducta.

Las Asambleas del Banco Interamericano ofrecen, entre otras ventajas, la de reavivar el espíritu de solidaridad entre los pueblos de América. Foros donde discurren libremente las ideas,

renuevan la decisión de integrarnos, como se ha integrado Centroamérica, comenzando por la unión subregional para llegar con el transcurso de los años a la de más dilatadas proyecciones. Los documentos que en esta sala circulan sobre las actividades del Banco no omiten el recuento de los empeños comunes por traducir en hechos este otro requisito y este otro imperativo del desarrollo. Tropiezos habrá porque no es fácil acomodarnos a las modalidades nuevas. Pero, a la postre, es de esperar que la complementación del hemisferio, con mercados más extensos y menores artificios, acabe por reflejar limpiamente en el mapa de América lo que es ya la imagen del Banco Interamericano.

Atravesamos por un período de ebullición del cual podemos recibir grandes beneficios o derivar grandes perjuicios, según sea nuestro comportamiento colectivo. Los cambios universales, a partir de la segunda guerra mundial, no podían menos que sacudir abruptamente la mentalidad anterior. Necio sería desconocerlos o fruncirse de hombros hasta tanto nos abrumaran con su clamorosa presencia. La Carta de la Alianza para el Progreso tuvo el cuidado de registrarlos, de prever cómo manejarlos, cómo orientarlos, cómo comprometer esa ebullición de esperanzas en un vigoroso movimiento hacia adelante. ¿Que desde entonces se han deteriorado los términos de intercambio? Sí. ¿Que desde entonces han surgido trabas para el comercio exterior y visos proteccionistas en las potencias industriales? Sí. ¿Que nuestros productos penetran difícilmente en los mercados? Sí. ¿Que el pasmoso aumento del ingreso por habitante en las grandes naciones contrasta con el muy pobre de los países en desarrollo, y, singularmente, de la América Latina? Sí. No vamos a restarle ni a agregarle dramatismo a la situación. Pero el problema no se resuelve haciendo tabla rasa de principios donde seguramente se halla el germen de las soluciones, ni descartando el acervo de experiencias que en estos años se han acumulado. Lo peor sería optar por abandonarnos al curso de los acontecimientos, cuando más urgente es encauzarlos siguiendo rumbos trazados de antemano.

Con frecuencia se aboga por comercio en lugar de asistencia financiera. La verdad es que ambas cosas las necesitamos en dosis adecuadas. Ingreso de capital público, no subordinado a condiciones mercantiles o políticas ni a intromisiones indebidas, y comercio más activo y elástico, por contraposición al aleatorio y lleno de azarés. Además, precios remunerativos y rela-

tivamente estables para nuestros productos agropecuarios que nos pongan a cubierto del creciente deterioro de la relación de intercambio y de crisis todavía supérstites, aún al lado de los brotes inflacionarios de las grandes naciones. La trayectoria del Banco Interamericano es testimonio inequívoco de lo que se puede y debe hacer, no ciertamente fácil, pero apasionante y necesario. Tal vez una cruzada de buena voluntad, bajo los auspicios de la complementación hemisférica, como aquella otra del buen vecino, podría remover las aguas estancadas en que, sin embargo, las tempestades anidan. La tendencia a aligerar de obstáculos el comercio exterior parece ser ya indicio alentador de una actitud más comprensiva hacia los pueblos en desarrollo. Confiamos sin desmayos en que se afiance y se extienda, bregando, al mismo tiempo, respecto de la Alianza para el Progreso, por que no sucumba sino que se vigorice en la celeridad, la autenticidad y la efectividad de su misión.

No sería justo, dentro de este cuadro, abstenerse de destacar el esfuerzo propio de los países de la América Latina. Nada más reñido con la realidad que la leyenda negra de una región entregada a la somnolencia irresponsable. Porque se trabaja sin tregua, sin ahorrar sacrificios, se crean inclusive tensiones ocasionales, un si no es explosivas, que debieran persuadir a los incrédulos de los alcances, la intensidad y la energía de ese esfuerzo propio. No habremos de desfallecer en el propósito, pero vale la pena que se le reconozca en toda su extensión, no sea que, por ligereza en los juicios, aparezcamos solicitando beneficencia para alimentar nuestros ocios, no la cooperación para nuestros resueltos empeños. Las cifras de los proyectos conjuntamente financiados con el Banco Interamericano demuestran, si alguna duda hubiera, la proporción mayoritaria en que a ellos contribuimos.

Si no ocultamos nuestras iniciativas, luchas y desvelos, tampoco dejamos de reconocer valiosos aportes como el de los Estados Unidos al Banco Interamericano, bien para sus operaciones especiales, bien para sus recursos ordinarios, bien para el Fondo Fiduciario de Progreso Social. Ni callamos sobre el que ha empezado a ofrecer el Canadá o sobre el propicio ambiente para nuestra Institución más allá de las fronteras continentales. Pero hay una cooperación más que obliga nuestra gratitud por cuanto encierra de preocupación ejemplarizante y de receptividad para los problemas de nuestros pueblos. La que ha hecho,

gallardísimamente, Su Santidad Paulo VI, con destino a la reforma agraria en la América Latina, en gesto llamado a tener dilatada resonancia.

Señores Gobernadores, señor Presidente del Banco Interamericano, doctor Felipe Herrera: Acepten ustedes mi agradecimiento perdurable por el honor que me dispensaron el año anterior al designarme para presidir las deliberaciones de la Asamblea y mis votos fervientes porque éstas que hoy se inician redunden en bienes para nuestras naciones, para el porvenir del Banco Interamericano y la cabal realización de los ideales imprescriptibles de la Alianza para el Progreso. Que los aires de la hermosa ciudad de Guatemala nos vivifiquen en la tarea que emprendemos y nos fortalezcan en el sincero ejercicio de la solidaridad.

Resolución y Social — CIBAN —, Junio de 1960.

Ha recibido el acargo profundamente honroso y, por demás imprecado, de presentar, a nombre del Consejo Interamericano Económico y Social, su sentimiento de perdurable gratitud por el albergue que nos ha querido ofrecer, con la hospitalidad inolvidable, el gobierno y el pueblo de Trinidad y Tobago. Desde nuestro primer contacto con estas islas de prodigiosa belleza, en buena hora incorporadas a los organismos propios de la familia americana, hemos podido observar cómo son ellas vivo testimonio de armonía interior, donde razas y lenguas diversas se funden efectivamente en un mismo espíritu solidario. No obstante la variedad de su origen, e inclusive de sus ancestrales costumbres, la larga o corta vida en común le ha impuesto a sus gentes rasgos característicos, rasgos afines, hábitos peculiares, como si sus suelos y sus aguas tuvieran el privilegio de forjar también constituya la virtud de un pueblo. Lo es con orgulloza coherencia el de Trinidad y Tobago, no ciertamente por acumulación étnica, sino por la asimilación de tradiciones vernáculas y la convivencia en el esfuerzo que fortalece los ánimos.

Esta sociedad estudiaron las islas de Trinidad y Tobago para sede de la actual reunión del Consejo Interamericano Económico y Social. Ha primer término, porque talha subrayar la importancia de haber ingresado a su seno y, en segundo lugar, porque de su composición, de su cooperación, y de el vocablo talha, de su elección se derivan enseñanzas realmente emocionadoras. Estas cosas, señala de que la raza humana vale, ante

## HACIA UN ESFUERZO COOPERATIVO

Discurso del señor Ministro de Hacienda en Puerto España (Trinidad) en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social —CIES—. Junio de 1969.

He recibido el encargo profundamente honroso y, por demás inmerecido, de presentar, a nombre del Consejo Interamericano Económico y Social, su sentimiento de perdurable gratitud por el albergue que han querido ofrecernos, con hidalguía inolvidable, el gobierno y el pueblo de Trinidad y Tobago. Desde nuestro primer contacto con estas islas de prodigiosa belleza, en buena hora incorporadas a los organismos propios de la familia americana, hemos podido observar cómo son ellas vivo testimonio de armonía interior, donde razas y lenguas diversas se funden ejemplarmente en un mismo espíritu solidario. No obstante la variedad de su origen, e inclusive de sus ancestrales costumbres, la larga o corta vida en común le ha impreso a sus gentes rasgos característicos, almas afines, hábitos peculiares, como si sus suelos y sus aguas tuvieran el privilegio de forjar cuanto constituye la virtud de un pueblo. Lo es con magnífica coherencia el de Trinidad y Tobago, no ciertamente por acumulación anárquica, sino por la asimilación de tradiciones vernáculas y la convivencia en el esfuerzo que fortalece los ánimos.

Bien escogidas estuvieron las islas de Trinidad y Tobago para sede de la actual reunión del Consejo Interamericano Económico y Social. En primer término, porque cabía subrayar la importancia de haber ingresado a su seno y, en segundo lugar, porque de su composición, de su compenetración, y si el vocablo cabe, de su aleación se derivan enseñanzas realmente aleccionadoras. Entre otras, aquella de que la raza humana vale, ante

todo, por el hecho de su potencia espiritual, cualquiera sea su color, su fisonomía o su idioma. Como también la que se desprende de haber creado fuertes e indisolubles vínculos de solidaridad en vez de una inconexa Torre de Babel, poblada de enconos y recelos. Tengo la certidumbre de interpretar, excelentísimo señor gobernador, honorable señor ministro, las ideas de los miembros del Consejo Interamericano Económico y Social al asegurarles que todos ellos se sienten —y nos sentimos— complacidos de estar aquí, disfrutando de esta sincera y gratísima hospitalidad.

Para llegar a este momento de su historia, el sistema interamericano ha debido recorrer un prolongado camino, desde los empeños por consolidar la paz y la seguridad en el hemisferio, desde sus instituciones políticas y jurídicas, hasta la acción cooperativa en favor de su desarrollo económico y social, reiterada como uno de sus propósitos esenciales en el Protocolo de Buenos Aires. Dentro de ese sobrio escenario, pacientemente construido, habrán de cumplirse nuestros trabajos. No en vano hemos procurado dotarnos al través de los años de un marco propicio para ventilar y dirimir civilizadamente los conflictos y, en el último tiempo para recoger, creadoramente, los anhelos e inquietudes de los pueblos. Para dialogar sí, pero también para edificar la prosperidad y el bienestar de las naciones, vitalizando el sistema interamericano, como lo recomendó la Conferencia Extraordinaria de Río de Janeiro al destacar la necesidad de imprimirle mayor dinamismo y de consignar nuevas normas y objetivos para promover el desarrollo económico y social. En el Protocolo de Buenos Aires, complementario de la Carta de Bogotá, se trazan inequívocamente sus derroteros, entre los cuales quisiera poner de relieve la reunión de esfuerzos para cumplir la misión específica de servir la causa del progreso, de la justicia social y la dignificación humana en esta vasta región del planeta. Nadie osaría afirmar que a tal sistema, fundado en la solidaridad, nos condujo un raro azar de la vida. Desde los tiempos de la creación, se nos colocó en la misma nave, en el mismo hemisferio y, por la naturaleza de las cosas, la proximidad geográfica debía traducirse en una activa proximidad de voluntades para aquellas tareas en que hemos de complementarnos los unos a los otros. Complementación, coordinación y cooperación no tanto en las palabras que se lleva el viento como en los hechos capaces de transformar a los pueblos. No es de imaginar, por consiguiente, que vengamos a dar batallas en el Consejo Interamericano. Al

contrario, venimos a pensar y a obrar seriamente en función de los destinos comunes, a la luz de los principios consagrados en las convenciones colectivas por todos suscritas, como la Carta de Bogotá y el Protocolo de Buenos Aires. Tampoco es de imaginar que hayamos de inclinarnos por las declaraciones vagas e inanes, o por la retórica de la penúltima moda, cuando más concretas son las expectativas y más protuberantes las desigualdades y reclamos de los pueblos.

La brecha comercial y financiera que afecta a la América Latina no es una posición sino un infortunio, y un infortunio a pesar suyo. No es un capricho ni el fruto de un torpe desgano, sino el resultado de la forma como funcionan los mecanismos de la economía internacional.

Su participación relativa dentro de las exportaciones mundiales se redujo del 10.8 por ciento en 1950 al 5.8 por ciento en 1967. La tasa acumulativa del crecimiento de tales exportaciones, en la década anterior, fue la más baja de todas las áreas geográficas y la que corresponde al período 1960-67 supera solamente a la de los países en desarrollo del Asia. En cuanto a la participación de la América Latina en el mercado norteamericano descendió del 28 por ciento en 1950 al 13 por ciento en 1968. Entre 1956 y 1967, la posición de reservas de la región se deterioró en 797 millones de dólares y, en el mismo lapso, los términos de intercambio sufrieron indudable quebranto por la baja de los precios de los productos básicos exportables y el encarecimiento paralelo de las mercancías de importación.

Los excelentes documentos preparados con extraordinaria objetividad y esmero por la secretaría del CIES comprueban con cifras incuestionables los adversos fenómenos que cada uno de nuestros países y el conjunto de ellos han experimentado. Ahí, en esos cuidadosos papeles, se hallan elementos suficientes para un diagnóstico claro y veraz, así como conclusiones y recomendaciones que, en buena parte, coinciden con las del denominado Consenso de Viña del Mar, donde se resumieron las preocupaciones que son comunes a la América Latina.

Cómo no abrir los ojos, entonces, a la evidencia de que algo de mucha trascendencia está fallando, perturbadoramente, en la economía internacional, por extraña paradoja mientras más orgánicos y tenaces son los esfuerzos propios de cada uno de los

países latinoamericanos. Lo comprenden sus pueblos con cierta amargura, lo demuestran las investigaciones técnicas, lo proclaman las estadísticas y, por eso, la esperanza ardorosa de un viraje en el ingrato discurrir de los acontecimientos. El esfuerzo propio no es escaso, en verdad. El Presidente del Banco Interamericano, en su informe anual, anotaba cómo esa institución está contribuyendo a programas por valor de siete mil millones de dólares, de los cuales aporta ella el 34 por ciento, y el resto, o sea más del 60 por ciento, corre a cargo de las naciones beneficiarias.

No se me escapa la dificultad de resolver la totalidad de tan grande problema en los pocos días de sesiones del Consejo Interamericano. La solución no es una sola, sino varias de congruente aplicación: en lo comercial, mediante las facilidades para el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados externos, obstruido por cuotas y proteccionismos; en lo financiero, con flujos de capital público, no subordinados a condiciones mercantiles ni políticas; en lo tecnológico, con la transferencia de conocimientos; en tantos aspectos, en fin, que es indispensable considerar. Pero, reconociendo la imposibilidad de corregir de inmediato y en deliberaciones relativamente fugaces el acentuado proceso de la desigualdad, sí parece necesario e ineludible que este Consejo cree los instrumentos para invertir la desfavorable tendencia respecto de aquellos asuntos sobre los cuales no le sea viable encontrar soluciones inmediatas. Se ha recordado cómo la fundación del Banco Interamericano estuvo precedida de estudios afortunados, a raíz de las conferencias internacionales que la recomendaron. Y dado este antecedente, la reunión que hoy se inaugura bajo tan buenos auspicios, bien podría constituir grupos mixtos ad hoc, con el encargo de rendir informe al mismo Consejo, el cual reanudaría sus sesiones en fecha ulterior, después de concluir las actuales, hacia el mes de octubre por ejemplo. Sería una manera práctica, eficaz y realista de poner a andar las soluciones en campos previamente señalados, el de comercio exterior entre otros, estudiando conjuntamente las listas de preferencias que habrán de llevarse a Ginebra por Estados Unidos y, desde luego, empleando en esta labor como en las demás, el criterio de la acción cooperativa.

Temas hay como el de la transferencia de tecnología, como el de la nivelación de intereses, como el de la inversión privada y el anticipo a cuenta de futuros ahorros por medio del crédito,

que podrían precisar, sacando conclusiones definitivas, esos grupos ad hoc del Consejo. O, como el del financiamiento público, que, esperamos, contribuya al desarrollo sin requisitos inconvenientes, y a la integración de la América Latina, aparte que representa una de las modalidades de la complementación hemisférica.

Confío no estar excediendo con la anterior iniciativa obvia la confianza que me dispensaron los miembros titulares del Consejo Interamericano Económico y Social, porque estoy seguro de que compartimos todos a una, el afán por garantizarle el éxito de respuestas concretas a los muchos interrogantes de la convulsionada hora presente. No me siento autorizado para avanzar ninguna otra, que debería presentarse en el curso de las sesiones ordinarias, pero sí para observar que a esos grupos podrían dárseles los trazos no por generales menos claros de su misión. Nunca había sido más apremiante el compromiso de atender a las esperanzas de unas masas con impaciencia de verlas en acelerado proceso de realizarse. Y, puesto que a esta reunión se mira desde distintos ángulos del hemisferio, no sería justo defraudarlas ni distraerlas con disquisiciones convencionales. Hay oportunidades en que es indispensable actuar. Actuemos, pues, y al hacerlo, inspirémonos en las normas de la acción cooperativa que en el Protocolo de Buenos Aires tiene tan fresco y vigoroso acento.

Excelentísimo señor Gobernador, honorable señor Ministro de Trinidad y Tobago: aceptad vosotros nuestro reiterado reconocimiento por la hospitalidad cálidamente amable de vuestro gobierno y vuestra nación, así como nuestros votos fervorosos por su prosperidad y continuo engrandecimiento. Y, en vuestra condición de Presidente electo de este Consejo, honorable señor Primer Ministro, tened la certeza de que procuraremos hacer de su reunión en Trinidad un episodio digno de figurar honrosamente en la trayectoria del sistema interamericano y del desarrollo económico y social de nuestros pueblos.

## AMERICA LATINA EN EL BANCO MUNDIAL

Discurso pronunciado por el doctor Abdón Espinosa Valderrama, Ministro de Hacienda y Crédito Público y Gobernador del Banco por Colombia, en las deliberaciones anuales del Banco, la CFI y la AIF en octubre de 1969.

He recibido el honroso encargo de traer a este foro la voz de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, países donde moran cerca de trescientos millones de habitantes con esperanzas, vicisitudes y problemas afines.

La variedad de tan grande suma de pueblos no les impide ni les ha impedido en el pasado reunirse para presentar solidariamente su pensamiento sobre materias de importancia singular, como las que se relacionan con las tareas específicas del desarrollo. La mayor parte de ellos tiene su asentamiento en el Hemisferio Occidental, pero en este caso, como en otros, cuenta con la estimulante compañía de Filipinas, si bien geográficamente distante, próxima a nuestros empeños y tradiciones culturales. Ante esta Asamblea nos presentamos unidos, no solo por obra del intercambio de experiencias y conceptos, sino por los estrechos vínculos que fluyen espontáneamente de anhelos y esfuerzos comunes.

Venimos a este recinto a mirar hacia adelante, hacia la década de los setenta, sin olvidar el recuerdo de 25 años atrás, cuando estas instituciones nacieron en Bretton Woods, bajo el

acicate de las preocupaciones por los estragos de la guerra universal. Por entonces, aunque hubiera la decisión de promover el desarrollo de las zonas más pobres, las masas desocupadas y los destrozos materiales de Europa y del Asia constituían el foco central de las inquietudes mundiales. El fenómeno del desempleo daba trazas de aparecer como característica peculiar y casi exclusiva de las naciones industrializadas. No obstante hallarse envuelto en las capas de miseria de los demás países, sus modalidades seculares no parecían despertar mayores sobresaltos e impacencias, al menos junto al cuadro desalentador de lo que pocos años antes era rico y próspero. Primero con la asistencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y luego, en cuantía muy significativa, con el Plan Marshall, el panorama de desolación fue modificándose, hasta lograr allí mismo, en las zonas afectadas, un nuevo, continuo e impetuoso florecimiento de la civilización, dentro del cual desapareció el riesgo de que el desempleo resurgiera explosivamente. Lo superaron los países industriales, poniendo inclusive coto a sus eventuales irrupciones, pero pasó a gravitar sobre las naciones en desarrollo.

Como en Bretton Woods, será menester prepararse a afrontar con máximo celo su presente expresión y sus actuales alcances. La imagen que se levanta ahora difiere de ubicación geográfica y obedece a causas distintas, pero es tan conflictiva e inquietante como la anterior. No es un germen ni un peligro por conjurar sino un hecho ya creado y definido. Para los pueblos en desarrollo representa el signo de nuestro tiempo que en vano podrían pretender ignorar sin incurrir en trágico e irreparable error. La plena conciencia de sus proyecciones contemporáneas debiera incitar a reducirlo y extirparlo, comprometiéndose en este propósito los mecanismos de la economía internacional, comprobadamente defectuosos en su funcionamiento. La eliminación de las crisis periódicas del sistema capitalista o neocapitalista consiguió desarraigarlo de su viejo escenario, aplicando teorías y doctrinas nuevas, pero en nuestro mundo, el llamado tercer mundo, halló patio propicio para renacer. Pese a los avances de la humanidad, entre nosotros vive y anida e invade nuestras ciudades.

Infelizmente nos vamos quedando a la zaga de las corrientes del comercio. Mientras las exportaciones de los países industriales aumentaron 8.8% por año en el período 1960-67, las de las naciones en desarrollo del Hemisferio Occidental apenas

se incrementaron en 4.8%, ritmo solamente superior al de Asia Oriental. La tasa acumulativa de su crecimiento, en la década pasada, fue la más baja de todas las áreas. Ello explica que la participación de la América Latina, en el conjunto de las exportaciones mundiales, se hubiera reducido a la mitad de lo que era en 1950. El desplazamiento de las importaciones de los países industriales hacia las manufacturas, la inestabilidad y el descenso de los precios de los productos básicos, los estímulos a la producción ineficiente de determinados artículos, cuando no revividas tendencias proteccionistas o indicios de imponerlas, han obstruído el acceso de los pueblos en desarrollo a los mercados, al mismo tiempo que los términos de intercambio han sufrido serio deterioro. Deterioro que implica una succión de rentas, con grave perjuicio para los pueblos en desarrollo, al pagarse importaciones encarecidas con exportaciones desvalorizadas.

¿Cómo extrañarse, entonces, del aumento de nuestro desempleo, habiendo, como ha habido, inocultable expansión demográfica? No siendo posible desandar la historia, ni borrar lo ya ocurrido, hay que enfrentarse a la evidencia de las cosas, tales como se nos presentan. La desocupación en las civilizaciones industriales movilizó mentes e ingenios mientras en ellas estuvo en vigor. No de otro modo podría obrarse en la década de los setenta cuando el adverso fenómeno se instala en los pueblos en desarrollo. Habrá que buscar tesoneramente las soluciones sin fiarse de las fórmulas mágicas. Más comercio sí, pero sobre bases justas y también sistemática y acrecida asistencia financiera externa para aprovechar la abundante mano de obra a través del fomento de aquel tipo de manufactura que más la requiere. La división del trabajo según se necesite más densidad de capital o más empleo de brazos no ha guiado, sin embargo, las inversiones extranjeras. Mientras en la América Latina el valor por persona empleada ascendía a siete mil novecientos dólares, en Europa lo era, en 1957, de tres mil ochocientos. Contraste que, a pesar de las exigencias naturales de la industria del petróleo de un lado, y de la ulterior automatización del otro, demuestra hasta dónde se absorbía con mayor eficacia la escasa mano de obra en las zonas industriales que la numerosa y barata de los pueblos en desarrollo. Contraste igualmente apreciable cuando se comprueba que esa inversión se orienta más en América Latina a acogerse a sus mercados internos que a imprimir remozado dinamismo a la exportación de artículos manufacturados y semi-manufacturados. El Banco Internacional de Re-

construcción y Fomento ha querido ofrecer su concurso consagrando grupos de estudio al problema de los productos básicos. No vacilamos en reconocerlo así, porque la iniciativa y los trabajos son indiscutiblemente meritorios. Tampoco es dable cerrar los ojos por ejemplo a la pérdida de mercado de la América Latina en los Estados Unidos por café, petróleo crudo y mineral de hierro, en el período de 1966-67, comparado con el de 1961-62, alrededor de 540 millones de dólares. Pero si de los productos básicos hemos dependido, debemos consignar nuestra aspiración de que haya por parte de las naciones industriales, mejor tratamiento y preferencias generales y no recíprocas para nuestros productos elaborados y semi-elaborados, y, en particular, para aquellos que, por su contenido de mano de obra, alivian los rigores del desempleo.

Aún habiéndonos aglutinado países con cerca de trescientos millones de habitantes, somos los primeros en sostener la importancia de contemplar, respecto a cada uno de ellos, sus condiciones especiales, sus problemas característicos, su misma idiosincracia, y sus experiencias en el manejo de los asuntos inherentes al crecimiento económico y el progreso social. No creemos que pueda haber moldes rígidos a todos aplicables, ni soluciones que a todos puedan ser parejamente útiles. Con viva y sincera satisfacción hemos encontrado las siguientes palabras en el informe del Banco Mundial: "Debido a las notables variaciones que existen de un país a otro, es menester considerar factores diferentes en cada caso. Además, hay que determinar cuáles son los obstáculos específicos que se oponen al desarrollo en cada país y formular las políticas convenientes para eliminarlos. No existe un conjunto de criterios precisos, universales e inmutables para juzgar la actuación de las naciones en desarrollo y es necesario esforzarse por lograr que las recomendaciones sobre política respondan a la situación de cada país". Que respondan ciertamente a sus circunstancias y que, en vez de suscitar tropiezos, contribuyan a sortearlos, es la norma de conducta ecuánime y constructiva, en buena hora auspiciada, como suya propia, por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

La prelación de obras e inversiones variará de una nación a otra. Si el énfasis debe ponerse en los transportes, o en la electricidad, o en los recursos humanos, o en determinadas industrias de transformación, es cuestión que estará subordinada a

las cambiantes realidades de los países, y, yendo más allá, de sus comarcas. Hay, desde luego, denominadores comunes: el del desempleo, el del retraso en las corrientes del comercio, el de la elevación del ingreso per cápita, el de la escasez de ahorro y capitales, tantos, en fin, que mueven la solidaridad de América Latina y Filipinas. De la misma manera, en la vasta gama de las urgencias apremiantes, la convicción de que inversiones en apariencia sin inmediata rentabilidad, resultan, a la postre, las más remunerativas socialmente, las de más alta tasa de retorno, como ocurre con los gastos de educación. El Banco Mundial dio un paso decisivo al incorporar a sus líneas de crédito la asistencia para la agricultura y la reforma agraria, asistencia económica y social a la vez, lo mismo que al extender sus beneficios a la creación de institutos de enseñanza media. Si el desarrollo se ha visto detenido repetidamente por falta de tecnología y mano de obra preparada, nada más indicado que despejarle el horizonte de escollos manifiestos. Si se trata de elevar el ingreso per cápita, incrementando la productividad, nada más recomendable que apoyar la modernización agrícola y procurar el óptimo aprovechamiento de las tierras y la ampliación de las oportunidades de empleo.

Dentro del programa de movilizar los recursos humanos y materiales, un instrumento del desarrollo como el Banco Mundial debía complementar, en aspectos de tanta monta, la actividad que venía cumpliendo fundamentalmente en los campos de la energía eléctrica y los transportes. Como habrá de complementarla, conforme al anuncio ya hecho, con el saneamiento ambiental (acueductos y alcantarillados) y el impulso al turismo, fuente prometedoramente nueva de ocupación e ingresos. Refugio del ocio infecundo en otras épocas, limitado antes a gentes privilegiadas, sobre el turismo afluyen las masas y para las masas ha de capacitarse. ¿Por qué no habrían de compartir sus frutos los pueblos en desarrollo, manteniéndolo, eso sí, en un marco de sobria dignidad y sana y respetable recreación? En lugar de constituir motivo de éxodo de los recursos escasos, puede convertirse en vehículo para captar un ahorro que, de todos modos, habría de consumirse y que puede consumirse desempeñando la función colateral de incrementar las inversiones donde su insuficiencia se traduce en atraso, estancamiento o pobreza.

Aunque la finalidad del Banco no es el lucro, como no lo es la beneficencia sino el desarrollo, le ha correspondido adicionar

sus recursos con los que obtiene del mercado internacional de capitales, a tasas notoriamente elevadas el último año. La percepción de US\$ 410 millones en el año fiscal 1968-69, por comisiones e intereses devengados, aparte su capital, lo habilita sobradamente para garantizar los préstamos que, a su turno, recibe. Dada su estructura, no es de imaginar que se proponga obtener altos rendimientos, cobrando, por su parte, intereses demasiado onerosos para la empresa que constituye su razón de existir. Si sus fondos propios, utilizables para operaciones habituales, representan el 40% de sus disponibilidades y los recursos tomados a crédito el 60%, no podría exigírsele por sus acreedores de hoy o de mañana situar los intereses de los préstamos para el desarrollo a la altura de los del mercado financiero. Al contrario, mientras haya la seguridad de su reembolso, no se ve por qué habría de limitarse su autonomía para cumplir su misión en la forma más equitativa y eficaz. Por lo que se refiere a sus utilidades de 171 millones de dólares en 1968, América Latina y Filipinas confían en que buena parte de ellas sirva para constituir un fondo con destino al subsidio de la tasa de interés, por lo menos en cierto tipo de crédito para todos los países en desarrollo, bien sea directamente o combinando los préstamos con recursos de diverso origen, de su capital y de los que toma del mercado financiero. O, algo todavía más simple, puesto que el Banco no persigue el lucro, ni tiene el compromiso de producir cuantiosos dividendos por su capital propio, para proceder a reducir sus tasas de interés.

Desde los más distintos ángulos se coincide en calificar de insuficiente la transferencia de fondos a los países en desarrollo. En el Informe del Banco se observa cómo el 1% del producto bruto nacional de los integrantes del Comité de Ayuda pasó a representar el 0.75%. No sería oportuno, por consiguiente, agregar a la insuficiencia del traspaso, el encarecimiento de su costo que, en último término, acentúa la carga del endeudamiento y recorta año por año la disponibilidad de divisas.

Con la vigencia de los derechos especiales de giro cesa el argumento de la escasez de liquidez internacional para disminuir el monto de los préstamos o para no incrementarlos. Tanto más para abogar por tasas de interés cuyo exceso perturba, sin duda, los esfuerzos en pro del desarrollo. La década de los se-

tenta bien merece ser de activación, rectificación e impulso en las áreas del mundo que no han conocido los pasmosos progresos de las naciones industriales.

Bien harían todas las naciones en apoyar los esfuerzos del Banco para desarrollar un programa de ayuda quinquenal. Podría ser esta clase de asistencia, programada y estable, el empuje definitivo para que los países puedan proyectar con seguridad metas más ambiciosas de desarrollo. O, lo que es de trascendencia excepcional, para valerse por su cuenta, dejando atrás un pasado de incertidumbres, frustraciones e intermitencias.

Aquí debiera entrar igualmente en juego la política de los gastos locales. La disciplina del desarrollo provoca frecuentes tensiones, roces y conflictos que no sería sensato extremar con ciega intransigencia ni distraer con indeseables desbordamientos inflacionarios. Esto de los desbordamientos inflacionarios es eventualidad que vale la pena prevenir. Los países en desarrollo han de atender con cuidadoso equilibrio al crecimiento económico y a apremios sociales como los de la vivienda y la salubridad. La mayor utilización de los créditos en gastos locales les permitiría adelantar más aceleradamente el proceso del desarrollo sin exponerse a graves percances monetarios, ni sustraerse a cumplir, en lo social, deberes improrrogables. Las naciones industriales realizan una utilidad al vender las maquinarias y equipos, pero, en los préstamos directos de la institución, no debe haber la impresión de que se otorgan principalmente para aumentar el comercio de sus principales aportantes. Ni de que la asistencia financiera externa se preocupa más por la suerte del intercambio mercantil de las naciones avanzadas que por la de los pueblos en desarrollo.

Esta política de gastos locales sería de desear verla asociada a una política de compras, a precios medios en el país de origen, desprotegiendo aquellas ofertas que, amparadas en políticas comerciales o financieras de subvención, las colocan en condiciones de ventaja o de "dumping", ante las cuales resulta exiguo cualquier margen de preferencia que pudiera otorgarse a la industria local. Debe hacerse, consiguientemente, el mayor esfuerzo para que los productores locales se favorezcan con las medidas de preferencia sin verse enfrentados a anómalas prácticas competitivas.

También debería intensificarse la política de ampliar el ámbito de tales preferencias a los participantes en las zonas de integración y libre comercio. Por íntimo e insoslayable convencimiento, estamos ampliando nuestros mercados, más allá de las respectivas fronteras nacionales, a la luz de un programa de acercamiento que, al no hacer diferencia con los productos domésticos dentro de cada región, tampoco podría hacerla, discriminatoriamente, cuando se utilicen créditos de instituciones internacionales.

Con franco beneplácito hemos registrado la determinación del Banco Mundial de incluir a los intermediarios públicos en los préstamos destinados a proyectos industriales. Usualmente promueven ellos la formación de empresas en asocio de la iniciativa privada, facilitan a ésta recursos y asumen los mayores riesgos, principalmente cuando el monto de la inversión o su complejidad no la atrae de manera espontánea. Son inductores de las energías nacionales, bancos de desarrollo y pioneros en predios no explorados. Sus servicios les han valido la confianza en el interior de las naciones y resulta muy satisfactorio que el Banco Mundial también se la conceda, porque así contribuye a la industrialización de nuestros pueblos.

La Corporación Financiera Internacional ha venido prestando servicio similar con sus créditos a las corporaciones financieras privadas. En la práctica, anticipos a cuenta de ahorros futuros, tienen la virtud de dejar las empresas en manos nacionales, sin que amortizaciones de capital, transferencia de utilidades y regalías contrarresten, abrumadoramente, la inversión. El apoyo a los mercados internos de capital reviste significación adicional. América Latina y Filipinas se complacen con este encauzamiento de fondos que habrá de ayudar a corregir la posibilidad de que sea mayor el reembolso por inversiones que lo efectivamente recibido.

Tenemos la certidumbre de que no existe fundamento para pensar que el Banco Mundial se orienta a condicionar sus préstamos a programas específicos de planeación familiar que, por su naturaleza, debe ser asunto reservado a la decisión autónoma de cada Estado. Una nueva "atadura" de este género no sería aceptable ni creemos que haya habido en ningún momento la intención de establecerla. El Presidente del Banco, señor McNamara, ha planteado el problema ciertamente preocupante del

veloz crecimiento demográfico, pero de sus palabras no se deduce que los organismos internacionales quieran desconocer la soberanía de cada nación para trazarse sus propios derroteros en uso de fueros inalienables y consultando los diversos factores sociales, morales, económicos y políticos.

Por último, permítaseme decir, a nombre de la América Latina y de Filipinas, cómo es de clara su conciencia sobre sus deberes en la construcción de su futuro. No piden beneficencia para disfrazar sus ocios ni ayuda para sustituir su esfuerzo. Aspiran sí, a que se comprendan sus dificultades y a que se tome atenta y objetiva nota de la decisión con que procuran movilizarse para alcanzar los bienes del desarrollo.

Señor Presidente McNamara: en este primer aniversario de su gestión, acepte usted el testimonio de nuestra gratitud y alto aprecio. La política del desarrollo es nuestra responsabilidad y nuestra tarea, pero abrigamos la esperanza de que en la década de los setenta contaremos con la ineludible solidaridad humana y la adecuada e indispensable cooperación de los mecanismos de la economía internacional, y, específicamente, con la del Banco Mundial.

## EL CREDITO EXTERNO

Discurso del Ministro de Hacienda y Crédito Público,  
doctor Abdón Espinosa Valderrama.

Excelentísimo señor Embajador de los Estados Unidos. Señor Director de la AID. Señores Ministros. Señoras, señores:

Por cuarta vez me corresponde la responsabilidad y el honor de suscribir contratos de préstamo de programa y de préstamos sectoriales para la educación y la agricultura, ahora por valor de setenta millones de dólares, para su utilización en el año que comenzó el 1º de abril de 1970.

En esta oportunidad, los créditos otorgados por la Agencia Internacional del Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, revisiten doble y singular trascendencia. De un lado, se conceden cuando se halla próxima a culminar la Administración Lleras Restrepo, como prueba de confianza en la continuidad de la historia y los destinos de Colombia, y, de otro, vienen no a resolver una crisis, o a atenuar sus manifestaciones, sino en apoyo al ritmo acelerado que ha tomado la economía del país.

No han sido ciertamente fáciles los años transcurridos. Por el mes de mayo de 1969, la libra del café, en el mercado de Nueva York, se cotizaba a vacilantes treinta y nueve centavos de dólar. Sobre la vida económica colombiana gravitaban todavía signos de incertidumbre, cuyos nocivos efectos pudieron ser contrarrestados relativamente por los avances en otros campos. Después de los reajustes de 1967, más que echadas las bases de la empresa del desarrollo, diría yo que se logró abrirle cauces propicios, hasta llegar a la situación en que nos encontramos.

Nunca abrigamos la "ilusión del desarrollo instantáneo" que, como bien lo anota el Informe Pearson, solamente deja frustraciones y despechos. Sabíamos de la necesidad del esfuerzo propio, de la importancia de la disciplina interior, del deber irrenunciable de tomar autónomamente las decisiones más adecuadas y del compromiso de la Administración Lleras Restrepo de buscar una sociedad más próspera e igualitaria. No nos inclinamos a acogernos cándidamente a los dogmatismos de turno, como aquel del libre cambio que en el siglo XIX arrasó la embrionaria manufactura nacional o como aquel otro del cambio libre que en breve lapso consumió las reservas monetarias internacionales.

Dentro de este criterio, se ha procurado movilizar los recursos humanos y materiales, al mismo tiempo que diversificar nuestro comercio de exportación y obtener asistencia financiera internacional, tanto para el robustecimiento de la inversión como para ampliar el presupuesto de importaciones reembolsables, del cual depende, en alto grado, nuestro crecimiento económico y progreso social. Tales importaciones se han elevado de US\$ 35.5 millones mensuales en 1967 a US\$ 66 millones mensuales en el segundo trimestre de 1970. Las inversiones públicas, por su parte, han crecido 180% en el cuatrienio, y, a juzgar por diversos factores, el incremento del producto bruto interno sobrepasará el 7% en el curso del presente año. Estamos, pues, en horas decisivas, consolidando e impulsando resueltamente el desarrollo sin inflación. Si la asistencia financiera externa se concibe por sobre todo como aporte metódico a esta empresa, no circunscrita a sacar de apuros a una nación determinada, era de esperar que a facilitar y estimular ese desarrollo acelerado se consagrara.

Los préstamos de la AID, que hoy se han suscrito, no han defraudado la esperanza. Por su naturaleza, su finalidad y características, constituyen instrumentos típicos de desarrollo. El plazo de amortización, cuarenta años, los diez primeros de gracia. La tasa de interés, dos por ciento anual a lo largo de éstos y tres por ciento anual en los restantes. Como lo indica el comunicado conjunto, que en seguida ha de distribuirse, los fondos en dólares se emplearán en la financiación de importaciones esenciales, durante un período de doce meses, hasta el 31 de marzo de 1971. Los fondos de contrapartida, generados por la venta de dólares al sector privado, se asignarán en el proyecto de presupuesto de inversiones para 1971 a proyectos de desarrollo de alta prioridad. Entre ellos, los de educación, salubridad, vivienda,

acueductos y alcantarillados, servicios urbanos, reforma agraria y extensión rural, y, como en otros años, a algún aporte al Fondo de Inversiones Privadas (FIP), llamado a desempeñar papel muy significativo en los planes regionales de complementación e integración.

El crédito de programa, denominado así porque se le destina al conjunto del plan de desarrollo, asciende a cuarenta millones, de los cuales diez y ocho serán aplicables a la importación de bienes de capital. El crédito sectorial educativo, por US\$ 15 millones, se diferencia del anterior porque se localiza en la formación del capital humano, como el otro, también por US\$ 15 millones, se concentra en las actividades agropecuarias. Uno y otro coinciden con la política del Gobierno de Colombia. El primero, porque tal es la urgencia más apremiante en un país de jóvenes donde el 46% de la población tiene menos de 14 años de edad. El segundo, porque ha sido propósito de la Administración Lleras Restrepo promover el empleo mediante la satisfactoria utilización de la tierra y del trabajo, mejorar los sistemas de comercialización, diversificar las exportaciones, elevar la productividad y avanzar en la Reforma Agraria.

En este cuatrienio se ha querido bregar por que todo niño en edad escolar tenga acceso a la enseñanza elemental. El propósito es grande, pero de imperiosa e insoslayable vigencia. Dentro de este orden de ideas, en 1970 se crearán 245 mil cupos nuevos, con aumento del 10.1% sobre el total disponible en 1969. En la enseñanza media, 75 mil en 1970 y otros 75 mil en 1971. En la educación superior, el número de matrículas supera en 270% al que existía en 1966. Esta clase de gastos es el conducto por medio del cual se redistribuye el ingreso, se vela por la igualdad de oportunidades y se garantiza la movilidad social. Impropio sería continuar denominándolos de funcionamiento, como lo obliga nuestra terminología presupuestaria, cuando son inversiones inequívocamente remuneradoras para la comunidad, o, si se prefiere, gastos ineludibles de desarrollo.

Debo confesar que durante nuestra permanencia en el gobierno hemos tropezado con diversos escollos, inclusive en materia de crédito externo. El de la adicionalidad, removido por determinación afortunada del señor Presidente Nixon. El de la estrechez de las listas de las mercancías susceptibles de importarse con cargo a los préstamos de programa, extraordinariamente

agudo en los finales de 1968, pero superado, más tarde, en forma comprensiva y cordial. El de la baja de los precios del café que sacudiera la economía colombiana en el segundo semestre de 1966. El del deterioro de los términos de intercambio, con tendencia a acentuarse, hasta cuando dichos precios reaccionaron. Tampoco han faltado las discrepancias en cuestiones concretas, ni algunas colisiones que, vistas a la distancia, parecen ya remotas y efímeras. Lo cierto es, sin embargo, que la Alianza para el Progreso ha conocido en Colombia vigor práctico. Un claro deber de conciencia me induce a reconocerlo oficialmente y sin embozos, pocos meses antes de concluir la Administración Lleras Restrepo, cuando no podría haber motivo para pretender hallar en nuestras palabras mezquinas intenciones de convencionales halagos. Es un testimonio que deseo consignar expresamente al cumplir aquí el último acto en la contratación de crédito público para el país.

Ni la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos pensó que el mejoramiento de los precios del café excluyera los préstamos de programa y los préstamos sectoriales. Ni el Gobierno de Colombia procedió —ni ha procedido en ningún momento— como si la patria se extinguiera el 7 de agosto venidero. De acelerar nuestro crecimiento económico y nuestro progreso social se trataba, fortaleciendo el presupuesto de importaciones, como el presupuesto público, con recursos adicionales a los que se derivan del comercio de exportación. El error, muchas veces, ha sido el de retirar la asistencia financiera externa a un país, en cuanto principia a salir de graves crisis. De este modo, al fallarle la posibilidad del empuje que habría de sacarlo adelante, apenas consigue subsistir precariamente, luchando contra sus antiguos desequilibrios estructurales. No ha sido el caso de Colombia en 1970, ni en la actual coyuntura la actitud de la AID, que los hechos abonan.

La Administración Lleras Restrepo ha contratado con los Estados Unidos préstamos de programa y préstamos sectoriales por valor de 328 millones de dólares, vale decir el 55% de los que Colombia ha obtenido, US\$ 600 millones, desde los albores de la Alianza para el Progreso. Si créditos de otra naturaleza se le agregan, la suma asciende, en el cuatrienio, a US\$ 370 millones de dólares. En el mismo período, de 1966 a 1970, los contratos con el Banco Interamericano de Desarrollo, por préstamos

al gobierno nacional o garantizados por él, alcanzan a US\$ 212 millones, y, con el Banco Mundial, a US\$ 300 millones.

La rehabilitación del crédito público, su fecundo aprovechamiento, su sujeción a programas cuidadosamente elaborados, el esfuerzo propio, han constituido poderoso incentivo para llegar a las cifras anteriores. Los organismos financieros internacionales no han vacilado en subrayar el buen éxito de la tarea que Colombia se ha impuesto, y, en cuanto a nosotros atañe, no hemos de vacilar en agradecer la eficaz y sistemática cooperación que se nos ha ofrecido, tras de haber superado las disensiones iniciales.

Esa cooperación se exterioriza esta tarde con otro préstamo de la AID para mataderos, por valor de 2.1 millones de dólares, como se ha exteriorizado, por conducto del Banco Interamericano —otro pilar de la Alianza para el Progreso—, abriéndonos las puertas del Fondo Fiduciario de Progreso Social o engrosando el Fondo de Operaciones Especiales. Para 1970 no es de olvidar que suscribimos, también, un acuerdo sobre excedentes agrícolas por 16 millones de dólares, de los cuales son utilizables 8 en el año.

No he titubeado en reconocer el valioso concurso de la asistencia financiera externa, ni en declarar que ella ha sido posible, fundamentalmente, por el esfuerzo propio que realizamos y que los recursos internacionales complementan. El desarrollo no es una lotería, ni una especie de nirvana donde la placidez reine. Es un proceso exigente, no libre de turbulencias y azares, que reclama la plenitud de nuestras fuerzas y de nuestra vigilancia, si no ha de disolverse en caóticos desbordamientos inflacionarios.

Necio sería afirmar que hemos endeudado gravosa e imprudentemente al país. Los préstamos de AID son a cuarenta años y con intereses anuales que oscilan entre el dos y el tres por ciento. Como el Presidente Lleras lo demostrara, el porcentaje de los ingresos corrientes de nuestra balanza cambiaria, destinado al servicio de la deuda pública, es inferior en 1970 al nivel predominante en 1965. Si de algo nos hemos preocupado es de la extensión de los plazos, hasta el punto de que restan todavía márgenes muy amplios para nuevos compromisos, en buena proporción estudiados y definidos, aunque sea menester solicitar del Congreso la renovación de las autorizaciones consiguientes.

De un total de US\$ 901 millones contratados del 7 de agosto de 1966 al 30 de abril de 1970, se han utilizado US\$ 383.6 millones, o sea que restan por desembolsar e invertir US\$ 517.4 millones. Ello comprueba que no trabajamos en función de un período presidencial, vueltas las espaldas al horizonte lejano, o próximo, sino que, por el contrario, pensamos y obramos mirando a los intereses permanentes de Colombia.

Excelentísimo señor Embajador de los Estados Unidos, señor Director de la AID: aceptad la gratitud del Gobierno de Colombia, intérprete, sin duda, del sentimiento de nuestro pueblo, por la efectiva cooperación que de vuestra patria hemos recibido para la empresa del desarrollo, a lo largo de estos años de intensos trabajos y realizaciones. Personalmente me complace, en lo más hondo de mi espíritu, que así, con estos documentos, culmine una labor, sin dificultad para precisar sus términos, ni obstáculos para sus aprobaciones previas. Me complace, además, porque es otra acción, ciertamente fecunda, de la Alianza para el Progreso, que, como lo he dicho, en nuestro suelo va dejando huella inolvidable.