

MTN 907Z

V. 2
E.T. 2

INDICE GENERAL

	Págs.
INTRODUCCION	7
CAPITULO I	
LOS EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL EN EL RECIENTE PROCESO DEL DESARROLLO	23
a) Una política financiera con objetivos sociales	23
b) La carga tributaria y los nuevos estímulos	27
c) El nuevo enfoque del control presupuestal	33
d) Evolución de los ingresos fiscales	37
e) Las proyecciones financieras	40
CAPITULO II	
POLITICA MONETARIA	45
CAPITULO III	
EL NUEVO ORDEN INSTITUCIONAL DEL AHORRO	57
CAPITULO IV	
EL ACUERDO CON LOS CAFETEROS	63
CAPITULO V	
ESTATUTO REORGANICO DEL BANCO DE LA REPUBLICA Y PRORROGA DEL CONTRATO DE EMISION	67
a) Introducción	67
b) Junta Monetaria	69
c) Junta Directiva del Banco de la República	72
d) Medidas preliminares de la reestructuración del Banco	74

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

e) Antecedentes del proyecto de ley reorgánica del Banco de la República	76
f) Trámite del proyecto	77
g) Expedición de la Ley 7ª de 1973	83
h) Demanda y fallo de la Corte Suprema	87
i) Confirmación por el Gobierno de la reorganización del Banco de la República	94

ANEXOS

1. Ley 7ª de 1973 del Banco de la República	97
2. Contrato sobre el Banco de la República	105
3. Decreto 1068 de 1973 sobre Banco de la República	113
4. Decreto 1567 de 1973 sobre designación Miembros Junta Directiva del Banco de la República	118
5. Decreto 2617 de 15 diciembre de 1973 sobre organización y funcionamiento del Banco de la República	119
6. Decreto 2618 de 15 diciembre de 1973 por el cual se confirman los términos del contrato del Banco de la República	125
7. Ley 15 de 1973 sobre el Fondo Nacional de Inversiones	127

CAPÍTULO II

CAPÍTULO III

CAPÍTULO IV

CAPÍTULO V

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

INTRODUCCION

Los comentarios y observaciones relativos a la gestión desarrollada por el Ministerio de Hacienda, insertos en el volumen primero de estas memorias que recientemente presenté a la consideración del Congreso de la República, sirven de antecedente inmediato al informe que recoge la fase final de mi actividad al frente de esa cartera. Por tal circunstancia, limitaré el contenido de este segundo tomo a los hechos acaecidos entre diciembre de 1972 y el 16 de abril del presente año, fecha en la cual se produjo mi retiro del Gobierno.

Sugeriría la brevedad del período objeto de análisis, un limitado acervo de realizaciones dignas de mención; no obstante, fue justamente en este lapso cuando se planearon iniciativas de singular importancia para el futuro del país, y, además, aparecieron signos nuevos que en su mayoría abren alentadoras perspectivas para nuestro desarrollo, pero que también marcan inquietudes en el panorama nacional. En un marco promisorio, caracterizado por márgenes apreciables de crecimiento en el Producto Interno Bruto, en las exportaciones, en los niveles de ahorro, en el ritmo de inversión pública, en los rendimientos de las empresas, en la oferta disponible, el proceso inflacionario de los últimos meses, con características preocupantes para todos y muy particularmente para el Gobierno, enturbia una etapa que sin temor me atrevo a calificar como la de los avances más positivos en la vida económica de Colombia.

Hablar de inflación y tratar de identificar factores que dan origen a este fenómeno son cuestiones que han ido tomando puesto en el diario discurrir del país; empero, a ciertos niveles y por parte de personas interesadas en defender posiciones de claro sabor partidista, que en nada contribuyen a la solución de los problemas, se ha hecho manifiesta la tendencia de orientar la crítica en forma parcializada. En mi sentir, uno de los logros del Frente Nacional es haber creado especiales condiciones po-

líticas de confianza pública que permitan el examen imparcial de las diversas situaciones en el ámbito nacional; por tal circunstancia no le conviene al país en la actual coyuntura, cuando se retorna al libre juego democrático de los partidos, que se quiera ganar la adhesión de las masas mediante el expediente del enfoque convencional de los hechos económicos. Ningún favor se le hace a Colombia cuando la solución de las dificultades, que afectan por igual a todos, se supedita al criterio de fracciones o de grupos.

Pretender obstinadamente probar que la inflación por la cual estamos atravesando es netamente de origen interno, desconociendo los efectos de la crisis internacional, es ignorar que hay factores inevitables de interdependencia que las relaciones entre países han creado; es algo así como tratar de convertirnos en los "Robinson Crusoe" de la economía mundial. No ha sostenido el Gobierno la tesis de que la inflación se debe exclusivamente a factores externos; en documentos profusamente divulgados y en sus charlas con la Nación, el propio Presidente de la República ha reconocido que existen causas internas de perturbación sobre las cuales hay que actuar, tal como en efecto se ha hecho. En lo que no se puede estar de acuerdo es en restarle importancia a lo que está ocurriendo más allá de nuestras fronteras.

Particularmente creo, y en esto las gentes que viven los problemas van a estar de acuerdo, que en el proceso de alza de precios de un país como el nuestro, una proporción considerable tiene origen foráneo. La observación de lo ocurrido da respaldo a nuestra afirmación. Por qué, por ejemplo, la coincidencia de que en marzo y abril, inmediatamente después de la segunda devaluación del dólar, se produjeron alzas a niveles parecidos en los Estados Unidos, Europa y Japón; lo que acontece es que la inflación importada es un fenómeno universal. Es una crisis que sacude al mundo, pues como lo ha dicho Giscard D'Estaing, ex-Ministro de Finanzas de Francia, y recientemente elegido Presidente de la República, ha dejado de ser internacional para convertirse en mundial. Ello se debe a que el fenómeno rebasó los límites de extraterritorialidad y se incorporó a las economías como un factor interno adicional. De este hecho, por supuesto, no estamos ausentes, sencillamente porque nuestro sistema y su estabilidad depende en alto grado de los acontecimientos externos.

obit Pero hay algo más. Con ocasión de la VIII reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social "CIES", evento celebrado en el mes de febrero en Bogotá, los países de América Latina, miembros de la OEA dejaron sentir su voz de protesta por los efectos desfavorables que la situación monetaria internacional viene produciendo en sus economías. Planteamientos diferentes en la forma y en la presentación, pero coincidentes en el fondo, hicieron aflorar un problema que se venía gestando: la crisis del sistema interamericano. Razones de orden político y aún de carácter sociológico pudieron tener incidencia en el proceso seguido por la Organización; no obstante, fue la cuestión económica, muy especialmente la que tiene que ver con el manejo monetario, la que desató la turbulencia en el sistema. En esto no podemos equivocarnos, especialmente si tenemos en cuenta que en foros eminentemente latinoamericanos, como es el caso de la CECLA, el punto crucial de las discusiones en todo momento ha sido el impacto de los desarreglos monetarios en el comercio, en los términos de intercambio y, obviamente, en los niveles de precios.

Era explicable que la proximidad del reciente debate electoral moviera a diversos sectores de la opinión a señalar los responsables de la inflación del país; me correspondió desempeñar el cargo de Ministro de Hacienda durante 22 meses, en los cuales la turbulencia inflacionaria golpeó la estabilidad de la mayoría de las economías de Occidente; durante los primeros 12 meses de mi gestión, del mes de junio de 1971 a junio de 1972, el índice promedio del costo de vida nacional aumentó de 494.5 a 560.9 a razón de una tasa anual del 13.4%; en los últimos 12 meses de mi gestión como Ministro, entre marzo de 1972 y marzo de 1973, el índice promedio del costo de vida nacional subió de 543.2 a 638.7, o sea con una tasa anual del 17.6%. Estas tasas de inflación superan los promedios anuales del 10 al 12%, que se presentaron en los años inmediatamente anteriores, pero son muy inferiores a las tasas de inflación que han aparecido en las economías más estables del mundo en 1974.

Aparte del fenómeno inflacionario que hemos señalado, el cual insisto es causa de inquietud y de atención preferente por parte del Gobierno, los indicadores de la evolución económica del país son ampliamente favorables. Basta un repaso de los principales registros estadísticos para comprobar la plena validez de este aserto. De una parte, por primera vez en la histo-

ria de Colombia el índice de crecimiento del producto, medido en términos reales, se situó por encima del 7% con relación al año inmediatamente anterior; así mismo, el tradicional cuello de botella de nuestro desarrollo, la escasez de recursos de cambio exterior, está superándose gracias al significativo avance alcanzado en las exportaciones, principalmente en las denominadas nuevas.

Ya que aludo al tema del crecimiento del producto, bien vale advertir que al citar el porcentaje de incremento de esta variable macroeconómica como un reflejo del ritmo de desarrollo, no estoy tratando de significar con ello que en esa cifra se concretan las aspiraciones de bienestar de la población; soy consciente de que este tipo de medidas deben conjugar simultáneamente elementos cuantitativos y cualitativos que den noción más cabal del cambio. Sin embargo, y advertido de la limitación que conlleva la expresión matemática del producto, juzgo que este parámetro continúa siendo un buen punto de referencia para medir el progreso.

Por lo que hace relación al ritmo de las exportaciones, no cabe duda que se está viviendo una coyuntura favorable para consolidar la mentalidad exportadora en los productos nacionales. A diferencia de lo que ocurría hasta hace muy pocos años, cuando el comercio sólo eran tímidas operaciones que producían oscilantes ingresos de divisas, en los actuales momentos los mercados mundiales ofrecen amplias perspectivas para nuestros productos; por tal circunstancia considero que la política de estímulo a las exportaciones debe mantenerse e inclusive reforzarse, dado que en la obtención de capacidad de pago sobre el exterior está fundamentada buena parte de la prosperidad económica y social de los colombianos. Dentro de este propósito de vigorizar la política de promoción de exportaciones, los estímulos tributarios y el manejo cambiario ocupan atención especial. En el caso de la tasa de cambio, por ejemplo, el Gobierno está seguro que un ajuste adecuado continuará representando factor de estímulo a las exportaciones; esto porque de una parte no se producen sobrevaluaciones nocivas de la moneda, los cuales generan la alteración en el uso de los factores de producción y, de otra, porque a través de la tasa de cambio se mantiene la relación con los niveles de precios internos. También el Certificado de Abono Tributario "CAT", es parte sustancial de la estrategia de una actitud de más firmeza hacia el comercio internacional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

Pero frente a este satisfactorio balance de realizaciones en el ámbito comercial, aquí también se levanta amenazante la incertidumbre que origina la crisis del sistema monetario internacional. Como una consecuencia inmediata de la crisis, en el mundo se ha producido el realineamiento de los países conforme a las peculiares características que hoy muestran sus balanzas de pagos. Este realineamiento, que de cualquier manera implica una nueva orientación de las actividades comerciales y financieras, ha puesto de un lado naciones cuya situación de pagos internacionales es altamente deficitaria, tal es el caso principal de los Estados Unidos, y, de otro, aquellas que han estado en posición superavitaria como Japón, Alemania y Francia, particularmente, aunque en ciertos momentos se altere transitoriamente la tendencia. Por lógica consecuencia, las zonas atrasadas han quedado al amparo de uno de estos dos grupos, debido a que al fin y al cabo su papel de satélites de economías fuertes así lo determina. No obstante, también en este núcleo se han presentado fenómenos dignos de destacar. La crítica situación de los productos energéticos ha influido definitivamente para que los productores de petróleo integren un grupo especial que cuenta con recursos y posibilidades amplias para continuar su avance hacia el progreso. En otra escala de valores, los países de América Latina han visto favorecida su posición de reservas gracias al mejoramiento en los niveles de precios de los productos básicos y a la mayor competitividad de sus exportaciones en los mercados mundiales. Imperan, sin embargo, dentro de este cuadro algunos aspectos que crean expectativas para el futuro inmediato.

De una parte, la aparente buena situación que las corrientes comerciales ofrecen, posiblemente con una relación de precios de intercambio comparativamente mejor, no puede bajo ningún pretexto conducirnos a desatender aún los detalles más insignificantes del proceso. Es imperativo ineludible prepararnos para resistir cualquier reversión de esta tendencia favorable. No se nos puede escapar que el interés del Gobierno de los Estados Unidos, y el de todos los países industrializados, es el de proteger la estabilidad de sus mercados; por conservar su poder en este campo, pueden adoptar, de un momento a otro, medidas inesperadas y súbitas. Pero aún si ello no ocurriera, tampoco debemos perder de vista que las próximas negociaciones comerciales del GATT, evento para el cual debemos estar preparados, traerán consigo cambios radicales en las relaciones del mundo.

Mirado con una óptica diferente, la dimensión del problema monetario, vinculado íntimamente a las operaciones comerciales, ha dejado al descubierto un hecho totalmente nuevo: el viraje ocurrido en las concepciones de las políticas aplicables a la solución de la crisis.

En los albores y en el desarrollo ulterior del problema que tanto inquieta, las medidas de los gobiernos encaminados a equilibrar sus pagos se desligaron del ordenamiento interno; predominaba por ese entonces el criterio de que la cuestión externa podría perfectamente arreglarse mediante la adopción de procedimientos que incidieran exclusivamente en los aspectos puramente internacionales de cada país; de allí la contradicción entre la política de tasas de interés y el control de los capitales especulativos observada en los Estados Unidos. Sin embargo, con gran celeridad se vio claro que las cosas irían más allá de lo que normalmente podría calcularse, pues internamente las economías americana, francesa, alemana, italiana, japonesa, inglesa y australiana, entre otras, recibieron el impacto del desorden existente. Ante tal circunstancia, se ha empezado a eliminar la frontera entre lo meramente internacional y lo doméstico; en otras palabras, vamos camino, como lo anoté atrás, de una política que liga y hace coherente los dos campos de acción. Esto, por supuesto, significa que en el futuro no será únicamente la evolución internacional de la crisis la que juegue papel trascendental en todo este intrincado panorama; en proporción equivalente, o presumiblemente en mucha mayor, las políticas nacionales de ajuste serán factor decisivo para la solución final.

Si esto es así, la posibilidad de una reversión de la buena situación que hoy vivimos es más factible que antes, dado que en un orden de prioridades no cabría en primer lugar, para las potencias industrializadas, el sostenimiento de una posición que favoreciera a los países en desarrollo.

Aunque la mención sobre la crítica situación de los recursos energéticos resulta para ciertos sectores del país un tanto intrascendente, porque aún no la hemos sentido en su intensidad, como los países de Europa y Estados Unidos, lo cierto es que en Colombia, en medida importante, los mayores precios de los crudos del petróleo y sus derivados, afecta sensiblemente la estructura de costos de una buena parte de nuestras industrias básicas, especialmente aquellas que tienen mas vinculación con la producción de artículos esenciales para el desarrollo nacional.

En la esfera financiera interna, el movimiento del flujo monetario señaló porcentajes que si bien resultan comparativamente más elevados que los de los períodos anteriores, no están fuera de un límite compatible con la evolución económica general. Aunque no es axiomático el mantenimiento de una relación constante entre el incremento del producto y el total de dinero en poder del público, debe reconocerse que en el fondo hay una vinculación muy fuerte entre estas dos variables y que, por lo tanto, difícilmente podemos esperar un desaceleramiento en el ritmo de aumento del circulante cuando la economía evoluciona a tasas sensiblemente altas. No significa lo anterior, sin embargo, que la actitud hacia este fenómeno hubiera sido complaciente; muy al contrario, nuestro convencimiento era el que había que vigilar celosamente los cambios en la moneda, pues cualquier desbordamiento ocasionaría perturbaciones en el nivel de precios.

Animada por este propósito la autoridad monetaria orientó su gestión dentro de parámetros muy definidos; por una parte, mantuvo el adecuado flujo de recursos hacia los sectores prioritarios de la economía y, por otra, extremó los controles a fin de evitar presiones indebidas sobre la oferta de numerario. También, y como hecho muy importante, dio pasos firmes para la corrección de situaciones que estaban distorsionando no sólo los propios instrumentos de regulación, sino, además, la estructura de costos del país. Para ilustrar las aseveraciones precedentes, básteme indicar que se establecieron excepciones dentro del límite de colocaciones a los préstamos dirigidos a la agricultura; se fortalecieron los cupos para financiar la importación de maquinaria y equipo industrial; se aumentaron las disponibilidades para préstamos del Fondo de Inversiones Privadas; y, se hicieron los arreglos concernientes a la capitalización del Fondo de Promoción de Exportaciones, instrumento de inegable utilidad. En lo que atañe a los controles, en este lapso se elevó el encaje legal que las instituciones bancarias deben mantener sobre sus exigibilidades a la vista y antes de 30 días. Tal medida fue consignada en la resolución 8 de la Junta Monetaria, la cual subió el encaje en cinco puntos y permitió la congelación de alrededor de \$ 1.050 millones. Con igual sentido y en desarrollo de la política adoptada en 1972 para controlar la expansión secundaria, se establecieron nuevos topes al crecimiento de las colocaciones de los establecimientos de crédito. Además, el cupo especial para el redescuento de bonos de prenda expedidos por almacenes ge-

nerales de depósito, con inclusión de los del IDEMA, fue modificado mediante resoluciones de la Junta.

Por su importancia estratégica, tanto desde el punto de vista monetario como del ángulo eminentemente real, la medida que redujo los depósitos previos de importación es la de mayor trascendencia. Y ello es así, porque de mucho tiempo atrás la economía nacional se había visto supeditada a un instrumento de control que, aparte de ser antitécnico, engendraba sobre-costos financieros para las actividades productoras. Es claro que el desmonte de tan intrincado aparato implicó riesgos, sobre todo por la liberación de recursos que coincidía con un sensible crecimiento de los medios de pago; sin embargo, la fórmula de elevar el encaje hizo perfectamente viable la decisión, puesto que de antemano se evitó la expansión primaria y se suavizó el efecto multiplicador.

Conforme con el objetivo de reducir la incidencia del crecimiento de las reservas internacionales en el nivel del circulante, el Gobierno Nacional, a través de los organismos competentes, diseñó una política de utilización de las divisas provenientes de reintegros por exportaciones y las derivadas de la contratación de créditos externos. De una parte, aumentó el presupuesto mensual de importaciones reembolsables —primero de 80 a 85 millones de dólares y luego de esta última cifra a 90 millones por mes—, con el propósito fundamental de elevar el nivel de abastecimiento nacional, el cual, en extraña contradicción con principios básicos de mecánica económica, no marchaba paralelamente al ritmo de crecimiento del producto. De otra, por resolución 005 del Consejo Directivo de Comercio Exterior, modificó el régimen de importaciones, trasladando de licencia previa a libre importación 672 posiciones del arancel de aduanas, las cuales representan aproximadamente el 15.4 por ciento del total y se refieren especialmente a productos químicos orgánicos e inorgánicos, artículos de fundición, hierro y acero, instrumentos de óptica, fotografía, cinematografía, alimentos, etc.

En armonía con lo anterior, la utilización de los créditos externos se guió por la más clara definición de conveniencia económica, a pesar de que algunas personas han tratado de desconocer esta realidad. Como bien se ha explicado para el país tiene enorme importancia la estrategia de ampliar sus fuentes de crédito y el ingreso gradual a los mercados internacionales de capital, dado que la escasez de sus recursos de capital y el

reducido margen de ahorro impiden la satisfacción cabal de las necesidades de una población en continuo crecimiento. Al Gobierno le cabe la obligación de atender los requerimientos del desarrollo; por eso tuvimos que movernos en forma prudente y gradual primero con las operaciones de eurodólares de mediano plazo; posteriormente a largo plazo con el Japón, para llegar por último, luego de 40 años de tener los mercados cerrados, a emitir bonos en New York. Se dice que estos créditos son más costosos; eso es cierto. Más costosos que los créditos políticos en términos de intereses, nadie lo niega, máxime si se les compara con los préstamos amplios que el país ha podido recibir en los últimos años; empero, las posibilidades de seguir gozando de este privilegio se están cerrando, y si no se tienen otras alternativas, fácilmente nos podemos ver abocados a una verdadera crisis que socavaría la estabilidad financiera de la nación. Debe quedar claro, entonces, que dentro de la concepción de buscar el máximo beneficio en la administración de las divisas, los esfuerzos en materia de pasivos externos se centraron en el arreglo de las condiciones del endeudamiento, tanto público como privado. Gracias a esta acción, estamos en posibilidad de mostrar un balance de realizaciones que incluye la sustitución de compromisos adquiridos en términos onerosos. Así por ejemplo, los créditos contratados por el sector público en 1972, 44 en total y por un valor de US\$ 435.2 millones, se hicieron a un plazo promedio de 22 años, incluido un período de gracia de 5, e interés promedio de 5.7% anual. Durante el primer trimestre de 1973, las 16 operaciones celebradas por 113 millones de dólares, tienen plazo medio de 20 años, incluido un período de gracia de 4½ años, y una tasa de interés de 6.3% anual.

Por lo que toca con los productores de café, su cuota de sacrificio en beneficio de la estabilidad se puede medir por los siguientes hechos: la retención aplicable a las exportaciones del grano se elevó de un 23% a un 37½, luego se redujo al 35%; el reintegro de divisas se situó en US\$ 108 por saco; y, el ritmo de amortización de la deuda de Federación con el Banco de la República se aceleró en forma apreciable. Además, y aquí está seguramente la parte más importante, en el último acuerdo Gobierno-Productores se sentaron las bases para lograr el objetivo de crear un fondo de sustentación de precios que actúe como mecanismo regulador y evite los continuos problemas que surgen

cuando el Banco de la República, con emisión primaria, financia la cosecha del producto.

Ahora que se menciona la participación de los cultivadores de café en el proceso seguido por la economía en estos últimos meses, debo recordar que el propósito de actuar con previsión frente a los cambios de precios internacionales y la comprensión de los distinguidos representantes del gremio permitieron ajustar la política cafetera a los imperativos del momento. No obstante el sutil argumento que trata de atribuirle al aumento de precios internos buena parte del incremento en los índices del costo de vida —porque se les ha dado, dicen \$ 2.400 millones adicionales—, lo cierto es que para darle ese mayor ingreso, que entre otras cosas les pertenece, tuvieron que entregar alrededor de \$ 2.200 millones a través de los mecanismos de retención y de impuesto a las exportaciones. Al sector se le ha exigido un enorme sacrificio y esto es bueno que el país lo conozca, pues sus niveles de ingreso no pueden disminuir como se ha pretendido sin causar un injusto desequilibrio social.

Un factor institucional que sin lugar a dudas ha tenido influencia en la actual coyuntura de precios, es el de los salarios. En efecto, por constituir práctica corriente que las convenciones colectivas de trabajo en nuestro medio se firman con una duración de dos años, el segundo semestre de 1972 y los primeros meses de 1973 se vieron influenciados por este factor, en razón de que esta época coincide con el vencimiento de los pactos laborales.

No tengo duda que los aumentos de salarios contribuyen a compensar las alzas en el costo de vida y que mejoran la posición relativa de los trabajadores beneficiados; no obstante, cuando se hacen masivamente aportan un nuevo elemento a la presión sobre los precios futuros. El reajuste del salario mínimo, el aumento de los salarios del poder judicial —financiado con el alza en el impuesto de timbre y papel sellado—, las convenciones colectivas celebradas durante este lapso, tuvieron por necesidad que generar una demanda adicional.

La gestión económica de la administración Pastrana Borrero se caracteriza por haber hecho los más importantes cambios en el sistema financiero del país. En el primer tomo de estas memorias se explicaron los cambios realizados en los mecanismos del ahorro; en el primer trimestre de 1973 se puso en acción

el sistema de la corrección monetaria mediante el llamado Valor Constante, así como en el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) administrado por el Banco de la República. Asimismo, empezaron a sentirse las medidas de estímulo en favor de las secciones de ahorro de los bancos comerciales y de otras instituciones financieras; se estimularon y orientaron las emisiones de bonos y cédulas en los mercados de capital, realizadas por el Gobierno Nacional, las Corporaciones Financieras y el Banco Central Hipotecario. Como medida fundamental en este proceso de cambios en el sistema financiero del país se aprobó la Ley 7ª reorgánica del Banco de la República.

En el ámbito de la política fiscal, el esfuerzo del Ejecutivo continuó centrándose en la organización de los impuestos y en la racionalización de los gastos públicos.

Dentro de la línea de modernización de las técnicas aplicables al recaudo de los tributos, durante el primer trimestre se culminaron las obras y el equipamiento físico del centro de teleproceso, centro que permitirá atender con gran agilidad dos frentes de vital importancia para los contribuyentes: liquidación de cuentas y expedición de paz y salvos. Por el momento el sistema sólo cubrirá la administración de Bogotá, pero en el futuro más inmediato se ha previsto su enlace a las principales ciudades del país.

Igualmente importante fue la acción ejercida en el campo de la dotación física de las oficinas regionales y la orientación organizacional de las secciones de recursos y de las dependencias encargadas de la liquidación de las declaraciones de renta. Creemos que los limitantes más graves en materia de producción están concentrados en la liquidación y en la resolución de reclamos presentados sobre notificaciones oficiales; por esta circunstancia, nuestra decisión fue incidir en los métodos y procedimientos aplicados a la evacuación de este tipo de negocios. Es claro que aunque se lograron avances, aún se enfrentan dificultades sobre todo por las rigideces de tipo legal que condicionan administrativamente los fallos.

Mención especial merece la puesta en marcha de un plan orientado a fortalecer el manejo del impuesto a las ventas. Con frecuencia ocurre que en el diseño de nuevos tributos la consideración de una relación costo-beneficio positiva ocupa lugar

secundario; no se toma, en oportunidades, el cuidado de identificar el costo del impuesto y por esta circunstancia el ingreso neto esperado no corresponde a las necesidades del fisco. A nuestro juicio el impuesto a las ventas en cierta forma adolece de esta falla, dado que de un lado la legislación no se ajusta a las nuevas circunstancias impuestas por el desenvolvimiento de los negocios y, de otra, la concepción misma de la organización aplicada al recaudo dejaba al descubierto vacíos importantes.

Consecuentes de esta realidad, nos impusimos la tarea de conformar un programa de mejoramiento del área, el cual incluía la elaboración de un censo de contribuyentes sujetos al impuesto, preparación de personal a nivel técnico y administrativo, diseño de formularios, distribución de funciones, localización de secciones especializadas y, en fin, toda la gama de sistemas que permitiera alcanzar a corto plazo el objetivo de incrementar el volumen de los recaudos.

En un plano más general y ateniéndonos a las cifras contenidas en los informes oficiales de la Contraloría General de la Nación y de la Dirección de Impuestos Nacionales, los cuales reflejan el estado de los ingresos computados en la Tesorería, las previsiones hechas para la vigencia de 1973 se han cumplido a cabalidad. En efecto, por el comportamiento de los rubros correspondientes a tributos directos, utilidad cambiaria e impuestos aduaneros, especialmente, el total de los ingresos corrientes —\$ 5.897 millones— señaló una diferencia positiva con relación a la proyección inicial de \$ 442 millones, hecho que pone de manifiesto la normal evolución de las rentas nacionales.

En materia de gasto público, apreciaciones en su mayoría mal fundamentadas han dado origen a expectativas que no coinciden con la realidad; se afirma que el exagerado gasto del Gobierno es a la vez causa y efecto de la actual situación de precios, pues, según sus enfoques, el distintivo único del gasto estatal es el despilfarro. Quienes así piensan no toman en cuenta la forma como se ha ejecutado la Ley de apropiaciones, el origen de los recursos que se han utilizado para financiar las erogaciones y la ineludible obligación que tiene el Ejecutivo de atender las más apremiantes necesidades de una población en continuo crecimiento.

En cuanto a lo primero, durante la actual administración el aumento del gasto total del Gobierno Nacional ha sido en términos porcentuales comparativamente inferior al de otros pe-

ríodos; así por ejemplo, para las vigencias fiscales de 1971, 1972 y 1973 los porcentajes de aumento fueron de 22.2, 9.1 y 6.6 por ciento, respectivamente, frente a magnitudes del 23.7 y 33.4 por ciento de los dos años inmediatamente anteriores. Además las adiciones, tomadas como porcentaje, del presupuesto resultan en magnitud inferiores a las contabilizadas en otros ejercicios.

Por lo que hace a lo segundo, no es posible aceptar el planteamiento que pretende fijar como nivel adecuado de gastos aquel que se concentra alrededor de determinado promedio o mantiene un porcentaje estable con respecto al producto. A juicio del Gobierno, un aumento de gastos —financiado por medios no inflacionarios—, constituye factor positivo en el proceso de desarrollo, a condición de que tal aumento se traduzca en logros de objetivos efectivamente prioritarios. Finalmente, cuando de gasto público se trata, hay que tener presente que del cotejo de aspiraciones con realidades obtenidas surge un abismo que puede originarse en la incapacidad del grupo social para satisfacer esas aspiraciones. Y que mientras más rápidamente crezca la población, más difícil resulta, dada una cuantía de recursos, satisfacer esas aspiraciones de un modo pleno. En la moderna concepción del gasto, el contenido cualitativo tiene mayor significación que el meramente cuantitativo; por tal razón, en la elaboración del presupuesto siempre tuvimos en cuenta las implicaciones sociales de las asignaciones del Estado: educación, salud, asistencia social, fueron pilares fundamentales de nuestra política.

Dentro del propósito de lograr un mayor control sobre los establecimientos públicos descentralizados, varias fueron las medidas que se tomaron para limitar a lo estrictamente indispensable las salidas de recursos de estas entidades. Por una parte, se empezó a aplicar el nuevo mecanismo del acuerdo de obligaciones, el cual brinda la posibilidad de mantener en permanente evaluación los programas que desarrollan y, de otra, se extremó la vigilancia sobre las disponibilidades líquidas —caja, cuentas corrientes—, utilizando para ello el expediente de la suscripción forzosa de bonos de desarrollo económico y la justificación anticipada de todo gasto en el seno de la respectiva Junta Directiva.

En desarrollo de las facultades concedidas por el Congreso, y mediante el concurso decidido de la comisión creada para el efecto, el 28 de febrero, por Decreto-Ley 294, se puso en vigencia el nuevo "Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional", el

cual reemplaza las disposiciones contenidas en el Decreto 1675 de 1964, que era hasta ese momento el que regía el manejo presupuestal del país.

Las implicaciones que para la política fiscal representa la actualización del estatuto normativo son de muy diversa índole; en rigor se puede hablar de que los lineamientos del Decreto-Ley 294 encuadran perfectamente dentro de los objetivos trazados por la reforma constitucional de 1968, mediante el sometimiento de la economía nacional al ordenamiento derivado de la planeación del desarrollo económico y social; pero a tono con los cambios ocurridos en la estructura económica los dispositivos de gasto e inversión del Gobierno, los cuales resultaban obsoletos en razón de que desde 1964 no se abordaba el tratamiento de estos aspectos; introduce una serie de innovaciones que tienden a corregir fallas en el manejo del presupuesto; crean mecanismos de control, particularmente para los establecimientos públicos descentralizados, que garantizan una mejor orientación de la política gubernamental, sin perder, por supuesto, los beneficios de la descentralización administrativa; reconoce plenamente el carácter de gasto público el de las entidades paraestatales, concepto que en el antiguo estatuto no era claro; sistematiza las formas de pago de la Tesorería, creando una centralización que permite la mejor utilización de los recursos; e, incorpora reformas muy precisas en lo que se refiere a cancelación de reservas y al mayor valor de las rentas y el superávit fiscal. En síntesis, como fácilmente puede colegirse, con el Decreto-Ley 294 se creó el marco distintivo fundamental que da coherencia a los sistemas de fijación de metas de desarrollo y toma de decisiones a nivel administrativo.

En el ámbito legislativo, el balance de las sesiones extraordinarias del Congreso arrojó un saldo que bien podemos calificar de favorable para los propósitos de cambio que reclama el país. Iniciativas de innegable trascendencia, tanto en el orden institucional como en los campos económico y fiscal, recibieron aprobación definitiva luego del juicio crítico a que fueron sometidas por parte de las dos Cámaras. Para mencionar sólo las más importantes, citaré los estímulos tributarios a las sociedades anónimas, la prórroga del contrato de emisión del Banco de la República, el Fondo Nacional de Inversiones, la renta presuntiva del sector agropecuario, las facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional y los incentivos a

la capitalización del sector agropecuario. Con estos nuevos elementos de acción, estamos seguros, la perspectiva de ajustar el cuadro jurídico a los imperativos de una moderna estructura nacional será más viable, dado que incide sobre puntos claves de la nueva estrategia del desarrollo económico y social de Colombia.

CAPÍTULO I

LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL RECIENTE PROCESO DE DESARROLLO

SI UNA POLÍTICA FINANCIERA CON OBJETIVOS SOCIALES

Para avanzar en el análisis de la situación del cuadro financiero del sector público, necesariamente (y) del caso insistir sobre la importancia estratégica que día a día ha tomado la intervención del Estado en la actividad económica general, especialmente a través de dos de sus elementos que integran el complejo fiscal: el gasto público y la política de endeudamiento, tanto interno como externo.

Desde un ángulo puramente ortodoxo, la influencia del Gobierno en el proceso de desarrollo está condicionada a lo que en cada caso se considere como obligación ineludible de este y a lo que en rigor los habitantes de cada país acepten como de dominio oficial. Supone, por eso, esta concepción al principio una forma de consulta permanente que garantice que la acción estatal siga solo hasta los límites deseados por el conglomerado social y que, una vez satisfechos los requisitos de nuevo se abra paso libre a la iniciativa privada.

No obstante el equilibrio conceptual establecido en esta forma de pensamiento, la realidad de nuestra economía demuestra que el Estado ha asumido un papel que debe asumir el gobierno en la creación de la infraestructura del desarrollo: inversiones básicas dirigidas en campos económicos y sociales — escuelas, hospitales, viviendas, carreteras, puentes, adaptación de tierras —, aun no existe conciencia del verdadero papel de la política gubernamental en el ámbito del desarrollo.