

POLITICA ECONOMICA

DEL GOBIERNO BETANCUR

NOVIEMBRE 1984



DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO

4

POLITICA ECONOMICA

DEL GOBIERNO BETANCUR

Documentos Nuevo Liberalismo 4

Noviembre 1984

La Política Económica del Gobierno Betancur

Documentos Nuevo Liberalismo 4

**Reproducción total de la obra elaborada por el Doctor Luis Carlos Galán S.
Coordinadora del comité editorial Gloria Pachón de Galán**

Publicación de la Fundación Nuevo Liberalismo Para una Colombia Nueva

Junta Directiva

Presidente: Federico Echavarria Olarte

Vicepresidente: Hernando Jaramillo Upegui

Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola

Secretario: Eduardo Hernández Mariño

Tesorera: Beatriz Arango Ariza

Vocales: Gloria Pachón de Galán, Gloria Parra de Espinosa,

Jorge Marmoreck Rojas, Rafael F. Amador Campos,

Patricio Samper Gnecco, Hugo Restrepo Ramírez, Juanita Kopp de Sáenz,

José Blackburn Cortes, Arturo Motta C..

Director Ejecutivo : Alberto Herrera Grisales

Publicidad: Carmen Navarro de Schafer

Caratula: PROCESOS CREATIVOS

Impresión: Editorial Carrera 7a.

Oficinas: Calle 34 No. 27 - 36 Of. 209

Apartado Aéreo: 16870

Teléfonos: 690380 y 688700 ext.208 Bogotá, D.E.

Suscribase a Documentos Nuevo Liberalismo

Contenido

A los lectores	5
Un presupuesto irreal	9
La Emergencia Económica	17
Panorama y perspectivas de la Economía Colombiana	19
Reforma Tributaria	37
Las reservas internacionales	41
La política económica en el Parlamento	45
El presupuesto para 1985 y la política económica	61
Los proyectos fiscales	65
Fallas y vacíos del Proyecto de Ley 40	69
El Comercio Exterior Colombiano y la Integración	77
Voto negativo	85

A los lectores

Desde la perspectiva que se le mire, el tema económico es uno de los que mayor atención atrae. Por la incidencia que tiene sobre las actividades públicas y privadas, el acaecer de la economía destaca singular trascendencia en la vida de las gentes, al punto de condicionar su comportamiento político y social.

En los tiempos que corren, por lo incierto e inapropiado que ha sido el funcionamiento de la economía nacional, buena parte de los esfuerzos del país ha tenido que centrarse en la tarea de idear fórmulas que den salida a la encrucijada en que ahora se encuentra tan delicado aspecto del devenir ciudadano.

El Nuevo Liberalismo, como ninguna otra agrupación política, desde que irrumpió en el escenario nacional, ha marcado una pauta de estudio serio y sistemático de los diversos temas que conforman la compleja estructura económica nacional e internacional. Desde el Congreso, pasando por las Asambleas y Concejos donde tiene representación, hasta los más especializados foros, la participación de sus voceros ha sido determinante, bien para alertar sobre errores que se han cometido o puedan cometerse, o bien para ofrecer alternativas de solución.

Deseable resultaría compendiar en un sólo documento todo lo que en esta materia se ha hecho; sin embargo, tal empeño resulta imposible, no sólo por la variedad de los aspectos abordados, sino por la limitación de espacio que una publicación como esta impone. Con todo, a manera de muestra del trabajo continuado que en el seno del Congreso de la República ha adelantado el Movimiento, el documento que se entrega al juicio crítico de la opinión pública nacional recoge algunas de las intervenciones o ponencias a proyectos de ley que miembros del Nuevo Liberalismo han tenido o presentado desde la iniciación de las labores parlamentarias del período constitucional 1982 - 1986.

Por la trascendencia que el tema tiene, el documento dedica particular atención a la política fiscal, no porque haya sido el único sino sencillamente porque es el más crítico y sobre el cual quizás se ha hecho más insistencia.

Buen ejemplo de esta última afirmación es el testimonio claro que en el texto base del ideario programático del Nuevo Liberalismo, conocido entre nosotros como el Documento No. 1, se dejó en septiembre de 1981. En aquella oportunidad

advertíamos: "Se observan en el panorama fiscal tres fenómenos de inocultable gravedad que comprometen seriamente el futuro inmediato y mediano de la política fiscal; dos de ellos contradicen abiertamente las políticas sociales y un tercero le da a las proyecciones fiscales una vulnerabilidad sin antecedentes que atentará contra la estabilidad económica en general". En concreto nos referíamos a la regresividad del sistema tributario; el tremendo retroceso en la inversión; el inusitado crecimiento de los gastos públicos, la vulnerabilidad de los ingresos tributarios y, la inminencia de una grave crisis. Sentenciosamente concluía uno de los párrafos del escrito comentado: "Pero estamos seguros que para 1982 y en particular para la entrega del poder al próximo gobierno, la situación del fisco nacional será una de las peores que haya conocido nuestra historia".

Con la autoridad que dá haber señalado clara y oportunamente las dificultades de la hacienda pública nacional, en todo este tiempo el Nuevo Liberalismo ha sido el principal protagonista de los más importantes debates que en esta materia se hayan adelantado en el Congreso; además, muy buena parte de la responsabilidad en el trámite de proyectos de ley claves para el orden fiscal ha correspondido a sus miembros.

En apretada cronología se pueden citar como hechos relevantes del esfuerzo desplegado en este aspecto especial y en el económico general: la intervención en las discusiones sobre el informe que el Presidente de la República presentó al Congreso sobre la declaratoria de la Emergencia Económica. Sin aspavientos y con suficiente fundamento técnico se señalaron las causas de la crisis, hasta ese momento no bien definidas. Acudiendo al testimonio histórico de ese documento, aprobado por unanimidad, podemos recordar que fué el Nuevo Liberalismo el que desbrozó el camino para lograr que se hiciera un análisis objetivo del problema fiscal. Durante las sesiones extraordinarias cupo al Director del Movimiento y a algunos de los parlamentarios la responsabilidad de tramitar las dos más importantes leyes dictadas por el Legislativo en dichas sesiones: las ponencias a las leyes 9 y 14 de 1983 fueron obra suya y en ellas, dentro del obvio manejo que tienen los proyectos, quedaron plasmadas ideas y principios que constituyen el fundamento de nuestra lucha ideológica.

Ya en las sesiones ordinarias de 1982, en la plenaria de la Cámara de Representantes, siguiendo la línea de conducta trazada, se había hecho el debate al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1983. Demostramos en aquella oportunidad que el plan de ingresos y de gastos estaba defectuosamente calculado, inapropiadamente estructurado y lo que era peor: contrariaba los deseables propósitos de una correcta política fiscal. Negativos resultaron nuestros esfuerzos porque en un acto calificable de manera benigna como de ligero, el propio gobierno, sin tomar en cuenta las dificultades que con él causaría, pidió un voto de confianza y la aprobación del proyecto. Parte de este error lo estamos pagando ahora los Colombianos.

En procura de darle mayor claridad al análisis de la situación económica, el Dr. Luis Carlos Galán, con ocasión del debate que junto con el inolvidable compañero de lucha Rodrigo Lara adelantara con el Ministerio de Hacienda, hizo el más completo examen del panorama económico nacional e internacional. Fundamentados sus puntos de vista en la directa percepción de los acontecimientos y desde luego, en el conocimiento de las realidades de nuestra organización económica y social, señaló la precaria consistencia del plan de recuperación económica que, sin medir suficientemente las dificultades cambiarias y fiscales, pretendía en el corto plazo invertir las negativas tendencias del aparato productivo. Particularmente interesante fué su referencia al impacto que se podría esperar en la economía con la utilización del sector constructor como líder del desarrollo, dadas las múltiples deficiencias de la infraestructura y las fuentes de financiación.

Una vez más el capítulo del análisis cuidadoso del presupuesto nacional se repitió en 1983. En aquella oportunidad nos fue posible demostrar al país que el programa

financiero de la administración central para la vigencia de 1984 tenía dos graves fallas: la sobreestimación de las rentas, en particular las provenientes del impuesto sobre la renta y complementarios y el de ventas; la inapropiada incorporación del fondo de inversiones públicas que no tenía posibilidades reales de cumplir la meta que se le asignaba y la absurda sub-estimación de los gastos de la administración. Tan válidas serían nuestras observaciones que una persona conocedora de estas cuestiones, el ex-presidente Carlos Lleras Restrepo, hizo eco de ellas en editoriales de la revista que dirige. Un reportaje al autor del debate en dicha publicación da también cuenta de estas afirmaciones.

Por el significado incontestable que el hecho tiene, es bueno recordar que al Nuevo Liberalismo correspondió en mayor medida correr con la responsabilidad de sacar de la incertidumbre tributaria a los colombianos. Al haberles sido asignadas a dos de sus miembros, el senador Galán Sarmiento y al representante Rosas Vega, las ponencias para primero y segundo debates de las que hoy son las leyes 9a. y 14a., el Movimiento demostró su capacidad de gestión y de orientación en el Congreso de la República.

Más recientemente, de nuevo fué nuestra agrupación política la encargada de poner en su punto la discusión de la crisis del fisco nacional para algunos sorpresiva y la crítica situación cambiaria. Con el más completo bagaje político y técnico señalamos al Ejecutivo, al Legislativo y a la opinión pública en general el sendero que durante estos dos últimos años ha tenido la economía nacional, los aciertos de la actividad oficial y los varios desaciertos que en la formulación del plan económico han incurrido. Juzgamos que sin diagnósticos objetivos y certeros no se pueden dar fórmulas de solución a los múltiples problemas del país. De allí que con insistencia nos hayamos preocupado por este fundamental aspecto del trabajo parlamentario.

Si hacemos en apretada síntesis el recuento de algunas de las actividades desarrolladas, es porque queremos recabar ante los colombianos la confianza que nos otorgó al elegirnos sus voceros en el Congreso. Estar cumpliendo fiel y diligentemente con el mandato conferido, nos permite detentar un liderazgo bien ganado y una autoridad mejor sustentada. Los documentos que ahora se dan a la circulación son testimonio incuestionable de todas estas aseveraciones.

Un presupuesto irreal

Debate adelantado por Gabriel Rosas Vega, representante del Nuevo Liberalismo a la Cámara, el 27 y el 28 de octubre de 1982.

Enfrenta la Cámara de Representantes en este momento una de las responsabilidades más importantes que se le pueden atribuir dentro de las funciones legislativas. Sin duda, se trata de impartirle aprobación al programa o plan de acción económica del Gobierno, el cual se traduce en el Presupuesto General de la Nación. Entonces, por la inocultable importancia que tiene este acto, juzgo imprescindible que el Congreso de la República y en particular la Cámara de Representantes, tome atenta nota y asuma la responsabilidad que le cabe dentro de un proceso que se ha tornado inocuo.

Ante la ausencia de un plan o programa de desarrollo, es absolutamente claro que el presupuesto nacional debe reflejar la estrategia que el Gobierno va a seguir en materia económica. Por circunstancias bien conocidas de todos, parece poco factible exigir al actual gobierno la presentación de un plan bien elaborado y coherente. Con todo, pienso que en alguna medida y dados los antecedentes del empalme, algo se habría podido hacer para reflejar en el presupuesto parte del plan de acción o el derrotero que el gobierno va a seguir en los próximos doce meses.

La primera sorpresa que uno tiene al estudiar el proyecto es que el documento con el cual se presenta la justificación del sector central se inicia con una exposición de motivos que debe dejar perpleja a esta Corporación. El texto es el siguiente:

"Tal como se explica más adelante, el Proyecto de Presupuesto presentado se financiaría casi en su totalidad con los ingresos corrientes de la Nación, cuyo crecimiento, por lo demás, se ha estimado en forma muy prudente. En ese sentido, puede considerarse que se trata de un 'presupuesto básico', dirigido a atender necesidades imprescindibles de gasto y, desde luego, susceptible de ser adicionado posteriormente, ya sea mediante reaforo de rentas o recursos de capital" (hasta aquí el mensaje).

Ante la afirmación precedente, cabe preguntar a la Honorable Cámara de Representantes: ¿Cómo puede o podrá cumplir rigurosamente la función que le compete de ser vigilante de la ejecución de los gastos e ingresos de la Nación, si desde el principio se le advierte que lo que va a aprobar es apenas un presupuesto básico, susceptible de adiciones permanentes y de reajustes negociados muchas veces a su espalda, con cuatro o cinco privilegiados de la Comisión IV o con los Consejeros de Estado, preocupados más por la juridicidad que por el impacto económico del gasto o del ingreso?

Revisión histórica

A propósito de incorporación de recursos vía el superávit fiscal, hay que señalar que la mera certificación del Contralor no es garantía suficiente para considerarlo sano y real. Recordarán ustedes que en el gobierno del doctor Alfonso López Michelsen -y no

se trata de hacer el debate político de ese cuatrienio, sino servirme de un hecho histórico— después de que el propio Primer Mandatario había afirmado que existía un tremendo déficit fiscal, argumento del cual se sirvió para declarar la emergencia económica, meses después monetizó el saldo de un superávit que sobrepasó los cuatro mil millones de pesos. Este es un aspecto del ejercicio presupuestal que no se puede entender; que no tiene lógica; que contraría la sana política fiscal y el sano manejo de los recursos del Estado.

El sistema del presupuesto básico ha servido para desvirtuar el orden presupuestal y eludir el control, que tampoco se ejerce. Para abundar en razonamientos, quisiera brindarles la información sobre lo que ha sido el proceso histórico de las adiciones y la participación que éstas han tenido sobre el presupuesto inicialmente aprobado. La serie histórica que tengo abarca desde 1967 hasta 1981, tratando separadamente el caso de 1982, dado que todavía no puede tomarse una cifra como definitiva.

Si revisamos a grandes zancadas las cifras, encontramos que en el 67 las adiciones representaron el 25.5% del presupuesto inicial; en el 68 significaron el 27.6%, en el 72, el 12.9%, en el 75, el 32.2%, en el 79, el 30.8%, y, en el 81, el 27.6%. ¿Por qué ocurre esto?, me pregunto y les pregunto a ustedes, si en el estatuto orgánico hay un artículo que a la letra dice: "las adiciones al presupuesto no pueden ser superiores en una vigencia al 25% del proyecto inicial y sólo en el caso de un descalabro público o una situación de anormalidad institucional, el Gobierno podrá hacer adiciones superiores, pero con la condición de que brinde una explicación totalmente satisfactoria al Congreso de la República" ¿por qué no se cumple?, ¿por qué no se indaga?, ¿por qué el Congreso abandona sus funciones?

Sistemáticamente se escucha la queja de que al Congreso se le recortaron sus posibilidades en materia de iniciativa en el gasto público; pero nosotros mismos nos hemos recortado la más importante función, cual es la del control del gasto. Entonces, es por eso por lo que el concepto de presupuesto básico, susceptible de adiciones posteriores, hace carrera y torna absolutamente inocua la participación del máximo órgano fiscalizador en algo que es fundamental desde el punto de vista de política económica.

Ateniéndonos a lo que dice el artículo segundo de las normas orgánicas: "El presupuesto general de la Nación será instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social y en los planes de inversiones públicas, y será presentado de manera que in-

dique las funciones, programas y proyectos del Gobierno Nacional de acuerdo con las normas establecidas en el presente Estatuto" (hasta aquí el artículo), aquel debe reflejar la política, los objetivos y las metas del plan de gobierno, de tal manera clara cada uno de ellos, que no haya lugar a generalizaciones o ambigüedades, puesto que es algo que compromete toda una política económica. Y a nosotros, al Congreso de la República, nos cabe la oportunidad de contribuir a que esta tarea se haga correctamente, criticando o analizando lo que se le presenta para su aprobación.

Camisa de fuerza en las rentas

Si lo que tiene bajo su observación es algo que refleja una realidad de política económica, podrá adelantar una vigilancia correcta; pero, si al contrario, como es lo que parece con este proyecto de presupuesto, no es cierto lo que allí se plasma, ¿cuál será el espejo, o cuáles serán los elementos de juicio de que dispondrá el Congreso para decirle al señor Presidente de la República y al Gobierno, en general: no van bien, o van muy bien; están ustedes bien encaminados o han tomado una ruta equivocada. Por desgracia, tal como está formulado este presupuesto, el programa del doctor Belisario Betancur es el Plan de Integración Nacional y esto no lo ha dicho el Presidente. Según tengo entendido, por haberlo escuchado de viva voz, el propósito del Gobierno es el de manejar la inversión de forma tal que no se le vuelva intolerable el proceso presupuestal. Pero, he ahí mi duda, el presupuesto que se ha presentado a la consideración del Congreso, es un presupuesto que refleja la política de otro gobierno y ello no está bien que así sea. No obstante el poco tiempo, ha debido hacerse, por lo menos, un esfuerzo de reprogramación, un esfuerzo de orientación de la política económica que se reflejara en el plan de ingresos y gastos para los próximos doce meses.

Es cierto —y aquí hay que reconocerlo— existen situaciones que colocan en dificultad a los gobiernos para lograr una programación adecuada del ingreso y del gasto público. De una parte, ciertos artículos del Estatuto Orgánico fijan rígidas condiciones que entorpecen los cálculos; como ejemplo podemos señalar aquel que dice que las rentas no pueden ser adicionadas en más del 10% del presupuesto anterior, ni disminuidas en más del 30%. Eso crea una camisa de fuerza, una condición demasiado comprometedor, porque los estimativos de las rentas, que supuesta-

mente se hacen con prudencia, tratan de acomodarse a ese artículo y no a una realidad.

Es esta una situación que se debe contemplar y que es preciso modificar, dada la necesidad de hacer más realista el cálculo de los ingresos y los gastos públicos. Y la razón es simple; parapetado en las limitaciones que el artículo en cuestión le impone, el Gobierno advierte: "yo no puedo incrementar las rentas en más de un 10%, o no las puedo rebajar en más de un 30%; entonces, me curo en salud y de allí para adelante lo nuevo que resulte lo reaforo de manera que de una vez me quito el cargo de la culpa y de contra evito el control".

De otra parte, es preciso indicar el problema que existe alrededor de la posibilidad de hacer más eficiente el presupuesto; se trata del sistema de programación. Como quiera que el sistema se ha reducido exclusivamente a un control administrativo del gasto y del ingreso, llevando a la Contraloría a ejercer una vigilancia numérico-legal, no existe o no se hacen presentes en el presupuesto conceptos de costo-beneficio; de realidad económica, tanto del ingreso como del gasto; de efecto de la intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico y social. Sencillamente se cuantea el ingreso o se asigna una partida para la carretera X que va de Y a Z. No se analiza el tiempo de duración de la obra y los costos adicionales que ello trae; los insumos adicionales requeridos; la intensidad de capital y mano de obra requeridos; en fin, tantos otros elementos diferentes a los puramente convencionales que hoy se utilizan. Como no hay continuidad y formas de evaluación, el presupuesto se reduce a ser el gran vademecum de cifras de la administración pública, a través del cual, supuestamente, se está haciendo política económica.

Presupuesto mal calculado

Siguiendo con los comentarios a la forma como se ha formulado el presupuesto, quisiera dividir la temática en dos: la parte de ingresos y la de egresos o ley de apropiaciones. Inicialmente cuestionaré la justificación de los ingresos.

Renta y complementarios: para estimar este rubro se tuvieron en cuenta las siguientes variables:

A) Tasa de crecimiento del PIB* del año inmediatamente anterior, en una relación del 4.8% para 1982 y del 4.8% para el período 1983.

B) Incremento de los precios de conformidad con la tasa de inflación prevista en una relación del 20%.

C) Elasticidad determinada por el incremento de este renglón con respecto al producto bruto interno, del 0.86.

En lo único que quizás estoy de acuerdo es con el cálculo de la elasticidad del impuesto, que no es otra cosa que el incremento que experimenta el recaudo por el impuesto de renta y complementarios frente al aumento del Producto Bruto Interno. Ese coeficiente se denomina elasticidad del impuesto.

¿El producto bruto interno crecerá el 4.8% en 1982 y en 1983? La respuesta necesariamente habrá de ser "no". Y no pretendo actuar como vidente; entidades especializadas, conocedores del tema, han estimado un crecimiento del producto bruto interno no superior al 1.5%. En tales circunstancias, ¿cómo puede resultar bien calculado el ingreso de esta renta? Pero no es solamente este fenómeno el que debe contemplarse. ¿Sobre qué bases se puede aceptar que la inflación este año va a estar en el 20%? Considero que no hay posibilidad alguna de discutirlo siquiera.

Ante las observaciones precedentes, creo que queda completamente claro para ustedes que los fundamentos sobre los cuales está calculado el ingreso de uno de los impuestos más importantes, ya por desgracia no el más importante, son irreales y equivocados. Haciendo una corta disgregación, anotaba que con relación a la elasticidad estaba más o menos de acuerdo, aunque debo reconocer una leve mejoría en su comportamiento gracias a la mejor administración que se está adelantando por parte de la Dirección de Impuestos. Conforme a mis cálculos, la elasticidad del tributo está cerca del 1.0.

En el caso del impuesto predial, al recaudo esperado para 1982 se le aplicó la combinación del incremento o promedio histórico de los últimos cinco años, más la tasa de crecimiento del PIB y un 2.5% como efecto del reavalúo catastral. La combinación de estos ingredientes, por arte de magia, arroja una cifra de 92.6 mil millones de pesos que para mí es falsa dados los factores tomados para el cálculo.

Sobre aduanas y recargos dicen: el estimativo de este rubro se efectuó tomando el valor de los registros de importación, el valor promedio del tipo de cambio, la tasa arancelaria efectiva, la tasa de devaluación y el porcentaje de utilización de los registros de importación. Aquí surgen varias preguntas.

Primera: ¿Cuál es en este momento el nivel de registro de importaciones, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas a más de 450 posiciones del arancel y al debilitamiento de las reservas internacionales que en lo que va corrido del año han disminuido en más de 750 millones de dólares? ¿Va a con

* Producto Interno Bruto

tinuar el ritmo de importaciones lo mismo que en el pasado? ¿La política seguirá siendo la misma?

Segunda: ¿El valor promedio del tipo de cambio y su combinación con la devaluación, seguirán siendo iguales a lo ocurrido antes de asumir este Gobierno?

Por lo acontecido en los últimos meses pienso que no, porque ha habido modificaciones en la política cambiaria.

Déficit mayor de lo que se cree

Me he puesto en el trabajo de hacer algunos estimativos sobre la realidad del déficit, pero partiendo de la siguiente base: al país no se le puede seguir diciendo que el déficit fiscal es de 90 mil, o de 100 mil, o de 106 mil millones, que es el déficit monetario del Gobierno Central. Hay necesidad de consolidar todo el sector público, porque cuando se habla sólo de este déficit, se está reduciendo la dimensión del problema a un cuarenta por ciento, dado que los establecimientos públicos descentralizados ejecutan las dos terceras partes de la inversión pública nacional.

En estas condiciones y tomando las cifras de la Contraloría, ello para homogeneizar la información, el monto del déficit supera los cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos, entre Gobierno Central y establecimientos públicos descentralizados.

Para apoyar esta afirmación, permítame darle las siguientes magnitudes: el Gobierno Central tiene más de \$110 mil millones de déficit; el sector eléctrico señala un desequilibrio de más de \$27 mil millones; el sector educativo, con universidades oficiales incluidas, bordea los \$18 mil millones, y así se podría seguir.

El panorama, se torna aún más preocupante si tomáramos las cifras de los departamentos, los municipios y los establecimientos públicos de los órdenes departamental y municipal, respectivamente, que viven a expensas de las transferencias. Como puede usted comprobarlo en el informe Wiesner-Bird, el problema de la transferencia es crítico porque, por una parte, la fuente de ahorro público casi única es el Gobierno Central y, por otra, donde el monto de las transferencias ha sido más significativo, se ha presentado un fenómeno que yo he denominado "pereza fiscal", que no es otra cosa que una notable falta de esfuerzo para aumentar los ingresos fiscales de fuentes diferentes a la de las transferencias.

Devolver el presupuesto

Apartándome todo lo posible del riesgo de aparecer como adivino o ave de mal agüero, no me atrevo a hacer una predicción sobre el déficit del próximo año; empero, hay ciertos síntomas que me hacen creer que no va a bajar. Tales síntomas son: se aumenta el CAT y se reaforan las rentas en cinco mil millones de pesos. Desde su ángulo el Gobierno puede decir: nuestro propósito es estimular las exportaciones, de manera que en un proceso de ajuste se aumenten los ingresos de cambio exterior y por ende los recaudos de ciertos ingresos. Ese es un punto de vista. Pero cabe interrogar: ¿acaso estamos seguros de la reacción automática del comercio exterior, tal como lo piensa el Gobierno? Lo dudo. De inmediato nos dirá: bien; si el comercio exterior no reacciona no hay exportaciones y por lo tanto no hay costo del CAT. Vuelvo a ponerlo en duda, porque esa tentación es demasiado alta para sobrefacturar o hacer cualquier artificio con tal de ganarse el subsidio. Por lo demás, según datos de la OECD, en términos reales el comercio internacional de los países industrializados bajó un 3% en el último año.

Otro síntoma que me indica que no va a haber continencia presupuestal, es la contradictoria decisión de mermar el impuesto a los cafeteros del 12 al 9%.

Honorables Representantes: créanme que no estoy en contra de los cafeteros; trabajé con ellos, he vivido su angustia, pero realmente no veo cómo en momentos de afugia fiscal se pueda tomar una decisión que disminuya los ingresos, sobre todo si ya había más o menos claridad sobre el futuro del comercio internacional del grano que nos garantiza por lo menos un ingreso de US\$1.600 millones, producto de la venta de 8 a 8.5 millones de sacos a un precio promedio de US\$1.42 por libra.

Voy a plantear las observaciones en el siguiente orden: problemas de orden estructural del Presupuesto; problemas de procedimiento; problemas de política y problemas de cálculo o presentación.

En lo que toca con los problemas de estructura, hay que advertir sobre el concepto incremental que destaca la formulación del plan de ingresos y de gastos. Es a partir del propio estatuto orgánico, Decreto-Ley 294 de 1973, que se impone al Gobierno la obligación de calcular el presupuesto con criterio puramente incremental. En efecto, el artículo que determina que las rentas no pueden ser aforadas por encima o por debajo de una línea que fija el presupuesto anterior —10% de incremento o 30% de disminución— crea una especie de camisa de fuerza que sólo puede

romperse en casos especiales y, por cierto, bien justificados.

Otro problema de estructura es aquel que tiene que ver con el principio del equilibrio presupuestal. Por conservar un aparente equilibrio, se descuidan cuestiones fundamentales de los efectos del gasto y de los ingresos públicos; lo cual, a su turno, desemboca en una subestimación global que sólo se remedia con el sistema de adiciones.

Durante mi intervención el día de ayer, hice un recuento estadístico del panorama que históricamente han ofrecido las adiciones; para resumirle, señor Ministro, durante el lapso analizado, que fue de quince años, once señalan porcentajes superiores al 25%, hecho que contradice abiertamente el artículo de las normas orgánicas que prohíbe hacer adiciones al presupuesto en porción superior al 25% del inicialmente aprobado. Ello demuestra, con bastante claridad, que el proceso presupuestal se torna inconsistente desde el principio, dado que en el plazo más corto se desvirtúa la base aceptada por el Congreso Nacional. Puesto en otros términos, el sistema de adiciones convierte la ejecución presupuestal en un ejercicio mensual difícil de proyectar y, obviamente, imposible de controlar.

Especialmente grave para la inversión pública es esta práctica. En efecto, la circunstancia bien particular de la elevada dependencia que tiene la inversión pública de los recursos provenientes del crédito externo, impide la evaluación y el adecuado manejo de una de las variables de gasto más significativas. La negociación del correspondiente empréstito y su incorporación ulterior al presupuesto, condiciona el programa de inversiones y por ende la adecuada formulación de la política pública.

Pasando rápidamente a los problemas de procedimiento, hay dos que son especialmente relevantes: el que toca con las fechas y los informes y el que tiene que ver con los créditos y los contracréditos. Sobre el primero cabría anotar que las fechas angustiosas que se fijan para estudiar y aprobar el presupuesto atentan contra el buen propósito de hacer un estudio cuidadoso y profundo del mismo. La mecánica del funcionamiento del Congreso pone en evidencia esta dificultad.

Capítulo aparte merece la información que se entrega a las Cámaras para adelantar su examen. Es tan pobre y tan poca que ni el más estudioso de los investigadores puede desentrañar las realidades que oculta el Presupuesto. En la medida en que la información no se amplíe y se mejore, en esa misma medida, el debate sobre este aspecto importante de la vida económica nacional será mediocre.

Otra arista de este complejo triángulo es la de los créditos y de los contracréditos. Mediante este ex-

pediente, el Presupuesto pierde claridad y consistencia. Justamente hoy he encontrado en mi casillero una noticia de prensa que anuncia la caída de la ley 18, norma que permitió al ex-ministro Vargas Ramírez solucionar, entre comillas, los problemas que heredó del Dr. Salcedo Collantes. El descuido que caracteriza el manejo de los créditos y de los contracréditos, uno de cuyos ejemplos puede tenerse con el caso de la Ley 18, deja al descubierto otra de las dificultades que he mencionado.

Queda perfectamente claro, entonces, que desde el principio el autor del proyecto, que fue el Gobierno anterior y al cual en cierta forma se ha adherido el presente, es consciente de que el proceso presupuestal no responde a una planeación seria de mediano y largo plazo, sino a una actitud casual. Damos una base mínima ahora y en adelante veremos como funcionan las cosas.

En política económica los objetivos y las metas deben ser definidas con antelación suficiente, para que las medidas que se tomen vayan ajustándose a las exigencias de dichos puntos de referencia. Además, son indispensables para la evaluación del desempeño del Gobierno, al interior y al exterior del mismo.

Anotaba en mi intervención de ayer, de igual manera, que es necesario modificar la costumbre de referirse casi que exclusivamente al caso del gobierno central, cuando se hace el análisis de la política fiscal. Es preciso consolidar el problema, especialmente si se toma en consideración que los dos tercios de la inversión pública son ejecutados por los establecimientos públicos descentralizados.

Señalaba que es necesario consolidar los datos del gobierno central con los de los establecimientos públicos descentralizados, porque, entre otras cosas, sus gastos son proporcionalmente más importantes y el Decreto 294 les da poder vinculativo. Separar en compartimientos entonces estos dos aspectos de la política presupuestal es grave error.

En resumen, doctor Gutiérrez; ante la falta de plan de desarrollo, que aceptamos usted no ha podido estructurar porque encontró un sinnúmero de incendios que se ha dedicado a apagar como buen bombero, el presupuesto debía ya reflejar algo de su política. Cumplir el inciso primero del artículo 210 de la Constitución y el artículo 20. del Decreto Ley 294 que a la letra dice: "El presupuesto general de la Nación será instrumento para cumplir las metas, objetivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico y social, y en los planes de inversiones públicas", es razón suficiente para anotarlo en este momento.

De conformidad con el proyecto presentado, la política que contiene el presupuesto no es la política de Belisario Betancur, sino la política del Presidente

Turbay Ayala. Es el plan de integración nacional el que allí se plasma. Esta afirmación, desde luego, la formulo en términos de una apreciación de carácter general.

Presupuesto irreal

Señor Ministro, de manera tajante me atrevo a decirle que los factores que se tomaron para hacer los cálculos de las rentas están equivocados. Veamos el por qué de esta afirmación. Para estimar el impuesto de renta y complementarios se tuvieron en cuenta las siguientes variables: tasa de crecimiento del producto bruto interno del año inmediatamente anterior en una relación del 4.8% para 1982 y la misma cifra para el período 1983. Incremento de los precios, de conformidad con la tasa de inflación prevista, en una relación del 20%. Elasticidad del tributo, determinada por el incremento de este renglón con respecto al producto bruto interno 0.86.

Al considerar estos factores, aludía que apenas se podría estar de acuerdo con el coeficiente de elasticidad, aunque el mejoramiento observado en la administración tributaria hubiera producido una leve mejoría. Según mis cálculos, la elasticidad puede estar alrededor del 1.0.

Sobre las otras variables no puedo decir lo mismo porque está bien claro para todos que el crecimiento del PIB en 1982 no va a ser del 4.8%. Mucho menos creo que pueda ocurrir en 1983, dado que la reactivación del aparato económico va a llevar un tiempo más prolongado que el que desprevénidamente pueda pensarse. De igual manera, tampoco el nivel general de precios va a ser del 20%. El acumulado hasta septiembre nos indica que estamos bordeando el 28%, porcentaje mencionado por el propio Presidente de la República.

Huelga comentar cualquier otra cosa si los factores que se tomaron, como quedó visto, no son correctos.

A lo anterior añadiría el informe que la prensa de hoy trae sobre algunas apreciaciones del Contralor General de la Nación. Su punto de vista es que los ingresos por concepto de impuesto de aduana y recargos van a disminuir. Y creo que es razonable pensar así; porque la respuesta del comercio internacional no puede ser tan automática, máxime si se tiene en cuenta la disminución de las reservas internacionales en más de US\$750 millones y la contracción real del comercio en los países desarrollados que ha sido del orden del 3%.

La Cuenta Especial de Cambios: ese sí es un tema bien interesante. El Gobierno, desde el principio de

su administración, dijo que no utilizaría este recurso. El Ministro, con prudencia que aplaudo, advirtió que poco a poco iría desmontando la dependencia; porque, obviamente, quitarse de encima una carga de \$58 mil millones es asunto complicado, al punto que me temo que no va a poder cumplir tan laudable propósito.

Dependencia externa del presupuesto

Los motivos que tengo para pensar así, se fundamentan en el inocultable problema que para el país tiene la actual estructura de los ingresos del gobierno central, fuente principal del ahorro público. Hoy por hoy, el ahorro del sector público está dependiendo de tres fuentes vinculadas con la actividad internacional de nuestra economía: el impuesto de aduanas y recargos; el gravamen a las rentas aplicado al comercio exterior; y la cuenta especial de cambios. Interrogó: si el comportamiento del sector externo es deficiente, ¿no estaremos enfrentados a gravísimos problemas fiscales? No hay duda que sí.

Ya que he tocado el problema de la estructura de los ingresos, bien vale la pena advertir sobre la marcha atrás que Colombia dio en esta materia. El sistema tributario imperante en nuestro medio es absolutamente regresivo. Y ello es así, porque los impuestos directos representan apenas el 26 o 27% de los ingresos, cuando en 1970 llegaban al 46%. Pero hay algo más; también los impuestos directos se han vuelto regresivos. La razón: su mayor incidencia es sobre los asalariados.

Siguiendo a grandes zancadas el análisis, corresponde mencionar el caso del impuesto a las ventas. La proyección de este impuesto se basa en la combinación del producto bruto interno (4.8%), con el índice de precios aplicado al recaudo esperado en 1982, matemática que fija en \$62.250 millones el posible recaudo. Otra cifra mágica que el Congreso no puede analizar juiciosamente porque no tiene elementos para hacerlo. Empero, si uno escudriña un poco, llega al siguiente grave interrogante: en la situación recesiva que estamos viviendo, que básicamente puede definirse como un problema de la demanda agregada, ¿puede esperarse un buen desempeño del impuesto a las ventas? Dejo a usted la respuesta, señor Ministro.

Como lo anoté, el principio del equilibrio presupuestal es una camisa de fuerza para el sistema. Repitiendo mi argumentación señalaría que buscando un aparente equilibrio numérico, se soslayan aspectos fundamentales para una adecuada programación presupuestal. A la realidad del gasto o del ingreso, o am-

bos, se antepone una formalidad que en cambio de hacer más efectiva la política, termina perjudicándola.

Estoy absolutamente convencido de que el déficit fiscal no lo va a poder solucionar el Ministro de Hacienda, ni en los próximos dos años, ni en cinco. Lo que ahora importa saber es cómo se va a manejar el déficit y cómo se va a encuadrar ese problema dentro de la política económica global.

Sin salirme de los sanos principios que deben inspirar toda política fiscal, creo que el principio del equilibrio, tal como se concibe en Colombia, es anacrónico. Creo en el concepto de la "Hacienda Compensatoria", ya que a través del gasto público es posible atenuar las fases del ciclo económico (aunque en el país no se presente realmente ciclo económico, es factible utilizar el término).

Errores de política

Con las observaciones anteriores lo que procuro es que se haga claridad sobre una política y no se presenten situaciones iguales a las del cuatrienio 1977-1981, lapso en el cual, simultáneamente, los gastos de funcionamiento y de inversión crecieron año a año a tasas altas, sin que los ingresos hubieran evolucionado en forma igualmente favorable.

El panorama estadístico de lo descrito es el siguiente:

Crecimiento del gasto

(Porcentaje de Incremento Anual)

AÑO	FUNCIONAMIENTO	INVERSION
1977	-----	-----
1978	44.4	33.2
1979	42.7	63.5
1980	27.2	32.9
1981	40.3	27.8

Como fácilmente puede colegirse, subiendo las dos variables de gasto de manera acelerada y la de ingresos a ritmo pausado, mal podía haber equilibrio presupuestal y mal podría presentarse un sano manejo fiscal.

En conclusión, sobre los ingresos calculados en el proyecto, tengo serias y creo fundadas dudas de su validez.

Fallas en planes de inversión

Centrando mi atención sobre el plan de inversiones, debo señalar el dilema que para el país representa no saber a ciencia cierta cuál va a ser la magnitud y el ritmo de la inversión pública. Se ha vuelto costumbre en Colombia darle a la inversión un carácter residual, hasta tanto no se cubre en su totalidad el gasto de funcionamiento y se logran contratar préstamos en el exterior que financien este renglón; no hay verdadera programación. La enorme dependencia que tiene la inversión pública de los recursos externos —el ahorro interno apenas si alcanza para financiar el funcionamiento del Gobierno—, impide darle la debida continuidad a los planes y por ende a la política.

Bien saben ustedes que el determinante fundamental del crecimiento del producto bruto es el volumen de inversión neta. Entonces, ¿si un país no sabe anticipadamente hasta donde puede cumplir con el esfuerzo de inversión en el sector público, cómo puede llevar a cabo una política económica que dé resultados satisfactorios? La cuestión es para meditar seriamente.

En el proyecto que se ha presentado a la consideración del Congreso, el gasto en inversión asciende a \$58.185 millones, que adicionados con los \$9 mil millones del adicional, da una suma global de \$66 mil millones, monto ligeramente superior al servicio de la deuda que está aforada en \$50.972 millones. De los \$66 mil millones, más del 75% se concentra en cuatro sectores, a saber: obras públicas, el 43%; departamentos administrativos, básicamente en el Departamento Nacional de Planeación con las Corporaciones Autónomas Regionales, el 13%; en agricultura, \$3.536 millones, o sea el 6.2%; y, en minas y energía, \$6.628 millones, es decir el 13.5%.

¿No sería oportuno revisar esa función ejecutora de gasto del Departamento Nacional de Planeación? Ese es un organismo consultor del Gobierno que no puede, o no debe, ejercer funciones administrativas.

Delante de un déficit fiscal o de una encrucijada fiscal como la que tiene el Gobierno: ¿Cómo se entiende un aumento del gasto vía Certificado de Abono tributario? Probablemente la interpretación sea que mediante este ajuste se le da impulso a las exportaciones, las que a su vez dinamizan la demanda interna, creando unas mejores condiciones para importar y por ende posibilitan un aumento en los ingresos por concepto de aduanas, ventas y, eventualmente, la cuenta especial de cambios. Pero me queda un cabo suelto; es el funcionamiento del mercado externo. Siendo muy optimistas, considero que su respuesta no puede ser antes de uno o dos años. Mientras tanto el déficit se acumula.

El otro caso para mencionar es la disminución del impuesto a los cafeteros del 12 al 9%. Sobre esto debo ser claro: no estoy en contra de los cafeteros; ni más faltaba. Soy consciente de que han sido la piedra angular del ahorro nacional. Lo que creo es que en una situación como la descrita, la medida no era disminuir las cargas tributarias, sino tratar de atacar el problema real, que no es otro que su estructura de costos. En la posición tan precaria en que se encuentran y que puede agravarse porque según me anotaba persona autorizada la cosecha va a ser mala, lo indicado era tratar de aliviar las cargas que pesan sobre los costos de los insumos, los intereses de los préstamos, etc.

Para concluir señor Ministro, quiero dejar a consideración de la Cámara de Representantes todas estas inquietudes y estos interrogantes que son el producto de un análisis objetivo y serio del proyecto de presupuesto del Gobierno Central y el de los Establecimientos públicos Descentralizados. Francamente creo que las soluciones no van a salir de un cubilete, sino que es preciso tomar acciones rápidas y claras.

Algunas sugerencias

Considero, que hay que hacer administración tributaria. Controlar la evasión, pero sin asustar a la gente. Estamos en un momento especialmente susceptible y eso hay que cuidarlo.

Valdría la pena iniciar un plan de educación tributaria. Aquí a nadie se le pasa por la cabeza ir a los colegios y universidades a enseñarla a los dirigentes del mañana que tienen responsabilidades cívicas y que una de ellas es pagar impuestos.

Creo en la necesidad de revisar la estructura tributaria, de tal manera que los impuestos directos recobren su preeminencia frente a los indirectos.

De igual manera estimo indispensable quitarles a los ingresos tributarios, naturalmente en forma paulatina, la dependencia tan marcada de las fuentes externas. No podemos seguir arbitrando los recursos para el desarrollo de tributos tan inestables.

Revisar el régimen de transferencias se impone. El esfuerzo fiscal de los departamentos y de los municipios se ha menoscabado como consecuencia del régimen de las transferencias del Situado Fiscal y la cesión de impuestos a las ventas. Por comodidad o por inercia las haciendas secundarias no se preocupan por fortalecer sus propias estructuras tributarias que tendrían en los impuestos a la propiedad inmueble un buen aliado.

En el campo de las tarifas, aunque la comparación internacional de la carga tributaria pueda parecer a algunas personas moderada, porque no representa más allá del 12% del ingreso, con la reforma tributaria de 1974 hubo la sensación de un incremento desmedido. Por ello, el reordenamiento y revisión de sus niveles puede ser útil para hacer la política fiscal menos agresiva.

Con el propósito de eliminar ciertos impuestos que no producen rendimientos adecuados, convendría adelantar un estudio de relaciones costo-beneficio. El impuesto de timbre y el de sucesiones podrían ser dos casos a examinar.

Por lo que hace al gasto, es preciso revisar todo el proceso de formulación, ejecución y control: El anacrónico control numérico-legal, que supuestamente evita las defraudaciones al fisco, debe ser modificado.

Entrar por la vía de la programación y la administración del gasto público, dentro de un verdadero presupuesto por programas, con mayor dimensión temporal, ayudaría a resolver muchos de los problemas que hoy enfrenta el fisco.

Mejorar la información contable y los indicadores estadísticos constituye condición ineludible para alcanzar los objetivos propuestos.

La emergencia económica

Entre el 23 de diciembre de 1982 y el 10 de febrero de 1983 la Comisión Accidental que examinó el informe rendido por el Presidente Betancur al Congreso, sobre Emergencia Económica presentó a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes el resultado de esta labor a través de un documento en cuya elaboración participaron parlamentarios del Nuevo Liberalismo. Estos expresaron lo que reproducimos a continuación, bajo el título "El Origen de la Crisis":

De 1976 a 1979 el auge del sector externo de la economía se tradujo en altos niveles de demanda y en amplia disponibilidad de divisas. Ambos factores permitieron llevar la economía a satisfactorios niveles de producción en los años de 1978 y 1979. Dicho proceso estuvo acompañado por un relativo aumento de las tasas de inflación.

El fin de la bonanza externa habría de traer consigo, sin embargo, una disminución progresiva del ritmo de crecimiento de la economía hasta llegar a la recesión que caracteriza esta última etapa de nuestro desenvolvimiento económico. Tal situación se torna más grave si se tiene en cuenta que la inflación, en vez de disminuir, se ha estabilizado en forma notoria.

"Sin que pueda decirse categóricamente que el desempeño de las finanzas públicas, entendidas para este efecto como el comportamiento de las operaciones efectivas del Gobierno Central, fue satisfactorio durante 1977 y 1978, hay que convenir que fue a partir de 1979 cuando se empezó a evidenciar el debilitamiento del sector público. Un déficit monetario de \$16.726 millones y la caída del esfuerzo tributario localizan en este año la iniciación del problema que hoy vive el país".

La situación descrita tiene, en nuestro sentir, como causas más significativas, el progresivo deterioro de los ingresos del comercio exterior, el cual se tradujo en una apreciable contracción de la demanda agregada que, a su turno, generó una notable parálisis del aparato productivo nacional. En la misma dirección actuaron los fenómenos de evasión y elusión tributarias, el incremento del gasto público, particularmente en los renglones de funcionamiento y una deficiente administración en el campo tributario.

Con un criterio de política fiscal compensatoria, el Gobierno acudió a dos fuentes para financiar su gasto: los recursos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios y el endeudamiento externo. Prueba de esta afirmación es el uso de \$15.182 millones de dicha cuenta para fines presupuestales, así como la utilización de crédito externo en cuantía de US\$1.060 millones, en 1979.

Advertido del problema, el propio Gobierno, al más alto nivel de la dirección del Estado, informó al país sobre este aspecto crucial de la política económica. El Señor Presidente de la República, en su alocución de año nuevo en 1980, dijo: "Creo que debo advertir a la Nación que estamos cerca de una situación que exige severas medidas correctivas... El balance fiscal global se ha empeorado como resultado de muy preocupantes procesos mediante los cuales el presupuesto nacional no solo cede recursos sino que se ve obligado a asumir nuevas y costosas responsabilidades".

Posteriormente, también el Jefe del Estado, en su mensaje al Congreso el 20 de Julio de 1981, anotaba: "Respecto al futuro fiscal del país al que le tocará

a la próxima administración, sí tenemos motivos de especial alarma; pues vemos en el horizonte una serie de fenómenos que de no ser corregidos oportunamente tendrían gravísimas consecuencias para la estabilidad monetaria y para las instituciones democráticas del país".

Sin que durante el período se presentaran cambios importantes en la estructura tributaria, excepción hecha de la Ley 20 de 1979, conocida como la "Ley de alivio tributario", el balance financiero del Gobierno Central continuó la tendencia hacia el deterioro persistente. La Cuenta Especial de Cambios y el endeudamiento externo seguían siendo fuentes fundamentales de los ingresos corrientes, hasta el punto que la utilidad de la primera representó en 1981 cerca del 25 o/o del total.

Como una prueba de los efectos nocivos que para el futuro fiscal del país tendría el uso de las utilidades de la referida cuenta, de un estudio realizado por el Banco de la República puede citarse: "De otra parte, la existencia de los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios ha permitido financiar una proporción importante de los gastos del Gobierno... Como consecuencia un muy importante porcentaje del gasto público se vienen financiando con una fuente de recursos bastante inestable". Y luego advierte: "Existe, finalmente, otra consideración que nos lleva a pensar en la inconveniencia de trasladar al Gobierno los recursos de la Cuenta Especial de Cambios (distintos a los impuestos de café y remesas). Creemos que dicho traslado puede inducir un menor esfuerzo fiscal por parte de la Nación. Esto podría tener impactos distributivos no deseados, a medida que, como ha venido sucediendo, los impuestos directos van perdiendo participación dentro de los recaudos totales del Gobierno".

Para corroborar lo anotado sobre el origen del déficit del Gobierno y su evolución, siempre insatis-

factoria, una conferencia pronunciada por el doctor Eduardo Wiesner, el 23 de junio de 1982 resulta muy ilustrativa. En uno de sus apartes el Ministro Wiesner decía: "Lo primero que debo observar es que el problema fiscal no aparece hoy como algo súbito e inesperado que tome por sorpresa al Gobierno o a la opinión pública. Entre 1979 y 1981 personal y oficialmente señalé en numerosas ocasiones y en distintos documentos, que no había ningún problema más serio que el fiscal".

Aludiendo a la magnitud del déficit y luego de haber advertido que el concepto de "déficit monetario" equivale al monto del gasto que se financia con crédito externo o con recursos de la Cuenta Especial de Cambios, el Ministro señalaba: "El hecho que el déficit inmediato pueda mantenerse alrededor de los 10.000 ó 15.000 millones de pesos no debería tranquilizar a nadie. Al margen del cálculo legal contable hay un acelerado proceso de deterioro fiscal que es alarmante por decir lo menos. Una de las expresiones más contundentes de ese deterioro es la existencia de un "déficit monetario" que este año alcanzará un monto no inferior a los 70.000 millones de pesos. Esta es la suma de los ingresos provenientes del crédito externo para inversión y de la Cuenta Especial de Cambios los cuales en realidad no constituyen una transferencia de poder adquisitivo del sector privado al sector público. Por consiguiente, ellos ejercen una tremenda presión expansionista sobre los medios de pago haciendo muy difícil el manejo de la política monetaria y constituyéndose en un eventual riesgo aún para la estabilidad cambiaria".

Finalmente la representación del Nuevo Liberalismo expresa que estos antecedentes dejan importantes motivos de reflexión sobre la oportunidad y la eficacia de las medidas económicas aplicadas por la administración anterior en materia fiscal y por el actual Gobierno en el lapso de cuatro meses de gestión.

Panorama y perspectivas de la economía nacional

Palabras del Senador

Luis Carlos Galán Sarmiento en la sesión
plenaria del Senado de la República
—Miércoles 25 de mayo de 1983—

Citación a los Ministros de Hacienda, Edgar
Gutiérrez Castro y de Desarrollo Económico,
Roberto Gerlein Echavarría.

Esta citación la hemos hecho con el Senador Rodrigo Lara con dos objetivos: ayudar a que se supere el clima de desconfianza en el proceso económico y demandar una explicación de la política económica en curso. El país vive en este momento y desde hace ya un buen número de meses una crisis económica muy difícil, probablemente la más difícil que se le hubiese planteado a la Nación en mucho tiempo. Esta crisis tiene factores internacionales y nacionales pero es en primer lugar y sobre todo una crisis de confianza. Existe preocupación sobre la suerte de la economía nacional. Todos los Senadores aquí presentes en los recorridos periódicos por las distintas regiones del país han comprobado el clima de incertidumbre y perplejidad que se palpa en los sectores agropecuarios, industriales, financieros y entre los medios laborales. Para que haya confianza lo primero es tener, al menos, una idea clara de lo que se propone hacer el Gobierno, del tipo de retos que tiene que afrontar, de los instrumentos que posee y del uso que le está dando a los mismos. Nosotros esperamos que al cabo del escrutinio de hoy y merced a las explicaciones de los señores Ministros, la Nación podrá tener más confianza sobre los objetivos e instrumentos de la política económica.

Creemos necesario este debate porque el Congreso se encuentra en las sesiones extraordinarias que el Gobierno convocó con el fin de conseguir la aprobación de proyectos de ley fundamentalmente relacionados con la reforma del régimen tributario ordinario. Si bien el Gobierno ha dado explicaciones a lo largo del año sobre la naturaleza de la crisis fiscal, todos sabemos que cuando se modifica el régimen tributario ordinario no sólo se responde a una coyuntura sino que se modifican las reglas del juego en las relaciones entre el Estado y los contribuyentes. Es conveniente para que el Senado y la Cámara puedan tramitar estas iniciativas, que se les explique la política económica y, dentro de ella: ¿cuál es el papel de tales proyectos tributarios? ¿Cuáles serán las implicaciones de las reformas en el impuesto de renta? En el régimen de los fiscos departamentales y municipales? ¿Cuáles son las justificaciones y las consecuencias de las autorizaciones sobre endeudamiento interno y externo? Además, claro está, lo que se refiere a la reconstrucción de Popayán y a lo que necesita el Gobierno para manejar los problemas de las zonas fronterizas.

Lo deseable es que se vuelva normal en las Cámaras el examen de la política económica y que ese examen no se siga haciendo tan sólo en los foros gremiales.

Los Ministros que tienen a su cargo intervenir en la política económica deben explicarle a la Nación representada en el Congreso, cuál es la naturaleza de esa política económica, cuáles son los criterios de coyuntura y los estructurales que guían las medidas del Gobierno. De lo contrario puede ser que el Gobierno logre ser persuasivo en los foros gremiales y que consiga inclusive el apoyo de los mismos para

determinadas medidas y decisiones, pero, frente a cualquier clase de crisis económica lo importante es que la Nación entera acompañe al Gobierno. Todo programa económico está subordinado a la voluntad de la Nación y esa voluntad sólo procederá en la medida en que la Nación esté enterada de lo que busca hacer un gobierno. Nosotros no hemos citado a los señores ministros para realizar un enfrentamiento. No pretendemos cuestionarlos con ánimo recriminatorio. Sabemos que esta crisis es muy grave, muy difícil y que en su manejo no caben los dogmas. Las perplejidades no sólo se dan en nuestro país sino en el mundo entero. Por lo mismo lo que se debe hacer es un esfuerzo para analizar la situación, reflexionar sobre ella y encontrar nuevas respuestas.

Queremos hoy razonar con los señores Ministros. Dialogar con ellos y no sólo eso, pensamos que aun cuando la citación ha sido hecha por dos senadores del Nuevo Liberalismo, es apenas obvio que todos los Senadores deben intervenir en este debate y todos los sectores políticos deben contribuir al escrutinio de la crisis económica, a la interpretación de sus causas y a la búsqueda y evaluación de sus posibles soluciones.

Antecedentes internacionales: sistema monetario y petróleo

No podemos hablar de la crisis económica que vive el país mirando apenas los acontecimientos de los últimos nueve meses y ni siquiera los de los últimos tres años cuando se estima que comenzó la recesión mundial como consecuencia de lo que algunos llaman la segunda ronda del reajuste de precios del petróleo. Para entender el contexto histórico-político en que nos hallamos, se hace necesario aludir a las causas externas e internas con un panorama que se debe remontar al menos a 8 ó 10 años atrás.

Hay dos grandes causas de carácter internacional en la crisis en curso: por una parte el derrumbe del sistema monetario internacional construido inmediatamente después de la segunda Guerra Mundial y por la otra, el reajuste masivo que registraron los precios del petróleo a partir de 1973.

En el primer caso la responsabilidad recae en la política económica de los Estados Unidos durante la década de los años 60 por dos razones fundamentales: los Estados Unidos permitieron un déficit crónico de balanza de pagos y un déficit fiscal igualmente crónico como consecuencia de la guerra de Vietnam; financiaron la guerra de Vietnam a partir de procedimientos inflacionarios; inundaron el mundo de

dólares; desorganizaron el sistema monetario internacional que se basaba en la confianza en el dólar como moneda de reserva fundamental, moneda que prácticamente sustituyó al oro patrón monetario. Esta realidad fue denunciada varias veces en los años sesentas: por cierto que el primer inquisidor fue el General De Gaulle quien reclamó una política monetaria y denunció el desorden creado por la política económica de los Estados Unidos en el mundo entero. En agosto de 1971, prácticamente se desencadenó la crisis en que nos hallamos, pero sus causas se remontan a la última parte de la década de los 60. El Presidente Nixon suspendió la convertibilidad del dólar en oro porque si los países que poseían dólares hubieran reclamado la conversión de los mismos en oro, de acuerdo a las normas del sistema monetario, se habrían agotado las reservas en oro que sustentaban teóricamente al dólar. Meses después ese paso tuvo sus consecuencias inevitables: se produjo la devaluación del dólar y se quedó la economía mundial sin una brújula clara. Comenzó un proceso de especulación y desorden en el mundo porque no había una referencia monetaria estable después de más de 25 años de vigencia de los acuerdos de Bretton Woods.

En ese proceso los países productores de petróleo como todas las naciones se preocuparon por defender su riqueza y porque se les remunerara en forma justa por el petróleo. El precio del petróleo había permanecido en el mismo nivel durante décadas como si fuese un recurso inagotable. La OPEP, por razones inicialmente económicas y luego políticas vinculadas al equilibrio del Medio Oriente, inició el proceso del reajuste en los precios del petróleo. Comenzó entonces en forma inexorable el drama en que nos hallamos porque el nuevo precio cambió los costos de producción de un sistema económico construido con base en la energía barata. Como toda la economía de los países industriales de Occidente e inclusive la de los países de otros sistemas políticos estaban vinculados a ese bajo costo de la energía, se desencadenó un nuevo factor acelerador de la inflación y se agudizó el desorden del sistema monetario internacional.

Toda esa nueva liquidez obtenida por los países productores de petróleo planteó el problema del reciclaje de tales recursos. Los países en desarrollo exportadores de petróleo ilusionados porque tendrían recursos ilimitados se dedicaron a hacer toda clase de proyectos con criterios desordenados o mejor aún sin criterios. Obraron con mentalidad de nuevo rico lo que les condujo a la hecatombe que hemos presenciado en el último año en algunas de estas naciones. Los países en desarrollo no productores de petróleo, quedaron sometidos a un proceso dramático de endeudamiento que del mismo modo los condujo a las

dificultades actuales e inclusive de manera más ostensible desordenó las posibilidades de sus economías. Los países industriales, a pesar de la eficiencia relativa de su producción se encontraron con que el reajuste energético también cambió su panorama y que muchas de sus industrias basadas en una energía barata dejaron de ser eficientes.

Pero en esencia lo que nos interesa de ese proceso, es que, dado el desorden monetario y la necesidad de manejar un nuevo precio de la energía, los países han tenido que refugiarse en políticas proteccionistas, tienen dificultades para obtener las divisas que les permitan pagar esas obligaciones y como consecuencia de ello elevan aranceles, fijan cuotas a la importación de determinados bienes y de una u otra manera multiplican las barreras en un comercio mundial que naturalmente se desorganiza y debilita como consecuencia de ello. Al propio tiempo y ante el problema de la inflación y las dificultades para el reciclaje de los recursos petroleros se agudiza el problema financiero, se elevan las tasas de interés y en ningún momento los Estados Unidos rectifican sus problemas fundamentales de déficit fiscal y déficit de balanza de pagos, mantienen su política económica y siguen propiciando factores inflacionarios en todo el mundo.

Colombia en el escenario

Los niveles de endeudamiento son ampliamente conocidos y están colocando al mundo al borde de la bancarrota definitiva del sistema financiero internacional, con riesgos crecientes para la economía mundial no sólo para los países deudores sino para los acreedores. Hoy se habla de una reactivación de la economía de los Estados Unidos. Hay unos primeros indicadores que dan esperanza para el próximo semestre, pero las repercusiones de esta realidad sólo llegarán si acaso en un año y medio o en dos. Es probable que este año surjan las condiciones para una conferencia monetaria tan importante como la de Bretton Woods, indispensable para reorganizar el sistema monetario internacional, volver a crear unas reglas de juego y evitar los procesos de especulación que durante los últimos 15 años condujeron al mundo a la crisis actual. Los países latinoamericanos acaban de analizar el tema. El Presidente de la República, bien lo sabemos, dirigirá un mensaje a los países industriales reunidos en Williamsbourg para proponer una alternativa para los países que llegaron a grados extremos de endeudamiento. El Presidente Mitterrand desde hace varios meses se ha identificado con ese objetivo y Francia misma, porque además vive las con-

secuencias del problema desde hace cerca de veinte años, es abanderada de la idea de realizar una conferencia monetaria de esta índole.

¿Qué ocurrió en Colombia mientras pasaban estas cosas en el mundo en los últimos 15 años? La pregunta es pertinente sin olvidar que en la economía mundial inciden otros problemas estructurales como las relaciones norte-sur, por ejemplo, pero nadie le puede poner orden a la economía en el mundo mientras haya un país privilegiado con derecho a emitir en forma ilimitada su moneda y consciente de que esa moneda tiene recibo en cualquier lugar con poder de compra que afecta las reservas de los demás países.

Antecedentes nacionales

Para hablar del panorama local es necesario aludir a las políticas económicas nacionales del mismo período al que acabamos de referirnos. Esas políticas han sido responsabilidad bipartidaria. Nunca desde hace por lo menos 25 años los equipos económicos han sido homogéneos. La responsabilidad ha sido compartida para bien o para mal. Colombia tenía una evolución económica caracterizada por dos elementos fundamentales: escasez de divisas y déficit fiscal. Estábamos acostumbrados a los dos problemas hasta 1967 cuando se produjeron nuevos instrumentos en el manejo de la economía nacional: el control de cambios, gracias al cual las reservas internacionales negativas en muchos años, se convirtieron gradualmente en reservas internacionales positivas; el país logró poner un cierto orden en su situación fiscal y se inició el despegue de la economía con unas tasas de incremento del producto interno bruto bastante considerables relacionadas con el despegue de nuestro proceso de industrialización y de nuestra modernización agropecuaria.

La apertura inoportuna

Al poco tiempo se planteó la crisis mundial y en esa crisis paradójicamente Colombia tuvo el contexto que le crearon las bonanzas de los años setenta y cuando en todo el mundo los dirigentes de las respectivas políticas económicas tenían que ocuparse de buscar divisas con angustia, a nosotros se nos planteó el problema inverso y es que casi se volvió una pesadilla que llegaran más divisas al país. No estábamos preparados para absorber esas nuevas posibilidades

económicas e incorporar tales recursos a los desarrollos productivos. Nos encontrábamos en un proceso bien intencionado de lucha contra las tendencias inflacionarias que naturalmente distorsionaron por completo las políticas económicas. Se realizó de buena fe una apertura en la economía colombiana y digo de buena fe porque estoy seguro que estaba bien intencionada. Se pretendía que nuestra producción pudiera confrontarse con los mercados internacionales, idea inoportuna porque ese mercado mundial no era un mercado libre, sino un mercado interferido por el dumping, los subsidios y las múltiples estrategias de los gobiernos para tratar de resolver los problemas de la escasez de divisas. Hubo un espejismo. No nos preparamos a tiempo ni conscientemente para el momento que ha llegado y que nos plantea problemas muy graves ahora, cuando no contamos con tales bonanzas y por lo mismo será preciso afrontar el reto del mercado internacional según la capacidad de nuestra estructura productiva industrial y agropecuaria.

La especulación en el sector financiero

Se aplicaron las políticas de moda en la década pasada en algunos países del mundo, políticas monetaristas que representaban una innovación en la interpretación de los problemas de los países en desarrollo pero que no tenían en cuenta los factores estructurales de esos países, ni el gravísimo costo social de tales orientaciones. Se realizó una reforma financiera, también probablemente bien intencionada, pero que coincidió con el momento en el cual en el mundo había altas tasas de interés. Se multiplicaron los intermediarios financieros, lo que a su turno generaba mayores presiones para el incremento de las tasas de interés y la política económica se distrajo respecto de la necesidad fundamental de fortalecer los factores productivos. Hubo especulación, la riqueza proveniente de las bonanzas que no era captada por los sectores productivos se desplazó hacia los bienes raíces donde se produjeron maniobras especulativas o se desplazaron los recursos hacia la lucha por el control de las empresas existentes, no para crear nuevas empresas, sino simplemente para controlar lo que ya se había establecido en nuestra economía. Hubo una mentalidad de especulación y la especulación es otra modalidad del hurto cuando se aprovechan el desorden, la perplejidad y la ignorancia de los distintos sectores económicos para crear grandes fortunas de la noche a la mañana y concentrar riqueza. La intervención del Estado que era indispensable para racionalizar esos procesos se debilitó porque se creía

que era mejor dejar operar las fuerzas del mercado de acuerdo con las doctrinas que se aplicaron en las políticas económicas de esos años. ¿Cuáles fueron los resultados? Se acumularon reservas internacionales a pesar de que hubo políticas de liberación de importaciones promovidas como si hubiera habido angustia por gastar esas divisas. Llegaron en gran cantidad por el café, por el tráfico de droga, por la ventanilla sinistral y por las ofertas de los prestamistas en el mercado internacional que también se encontraba en un clima especulativo. Es verdad que llegaron esas divisas pero al propio tiempo se paralizó la inversión pública; se paralizó por el miedo al efecto que pudiera tener en los índices inflacionarios, repito, con la mejor intención pero con una visión incompleta de lo que estaba ocurriendo en la economía colombiana y en la economía mundial. Ese proceso de la inversión pública, sobre todo en 1975 y 1979, tuvo graves repercusiones en sectores vitales como el sector energético, donde el desarrollo eléctrico sufrió un serio retraso que dio lugar a los racionamientos de 1980 y 1981 los cuales figuran también en los antecedentes de la crisis actual. El hecho de haberle quitado a la producción nacional el fluido eléctrico en la proporción en que fue indispensable por los racionamientos, fué, a su turno, un factor inflacionario en la economía colombiana que perjudicó el crecimiento del producto interno bruto en esos años.

El desorden en el gasto público

La política fiscal es otro antecedente de la crisis. Hubo desorden en el gasto público. Ese desorden consta en el análisis que hizo el Ministro de Hacienda anterior al doctor Edgar Gutiérrez Castro, el doctor Wiesner, al despedirse de su despacho, cuando dijo en la Universidad de los Andes que no había sido posible organizar el gasto público e inclusive llegó al extremo de decir que ello era consecuencia de presiones políticas que no le habían permitido establecer prioridades en el manejo de los recursos públicos. Se produjo además la nacionalización de la educación secundaria sin un cálculo adecuado de sus repercusiones en el erario. Se hizo en 1974 una reforma tributaria que buscaba ampliar la base de los contribuyentes bien orientada desde ese punto de vista porque buscaba hacer más justo el sistema tributario del país. Sin embargo, como había un contexto internacional tan difícil y explosivo, la reforma se salió de la realidad porque se hizo bajo el supuesto de que la inflación apenas sería del 8% anual. Esto

consta en documentos que respaldan tal reforma y todos sabemos que esa cifra no tuvo nada que ver con lo que ocurrió entre 1975 y 1980 en materia de inflación.

Hubo otros ingredientes ya analizados en el Senado y a los que por cierto se refirió en febrero el senador Luis Guillermo Giraldo, como el de la Cuenta Especial de Cambios. Un instrumento que por razón del crecimiento de las reservas, el mayor endeudamiento externo del país y el manejo que se le dio a tal mecanismo contribuyó también a crear factores inflacionarios agudos, como ya el actual gobierno lo explicó en los documentos que respaldan los decretos de la emergencia económica.

Nos salimos de la realidad

Las reservas internacionales crecieron, pero se estancó la inversión pública, se aplicó una política monetaria restrictiva y al propio tiempo las altas tasas de interés asfixiaron a los sectores productivos conduciéndolos al proceso de deterioro que se hizo evidente desde 1980 en adelante, por el derrumbe del producto interno bruto. ¿Qué nos ocurrió? Las bonanzas nos sacaron de la realidad. No hubo una adecuada evaluación de lo que ocurría en el contexto internacional. Se dejó debilitar imprudentemente la capacidad exportadora del país, inclusive llegaron al punto de haber eliminado prácticamente al CAT en muchas exportaciones agropecuarias de inmensa trascendencia para el país y cuando terminó la época de las bonanzas empezó el proceso en que nos hallamos, el cual forma parte de la herencia recibida por la actual administración.

Los problemas heredados por B.B.

El actual Gobierno recibió ciertos problemas que estaban sobre la mesa y otros que surgieron sorpresivamente de agosto de 1982 a hoy. Algunos tenían raíces en el pasado pero evolucionaron en forma relativamente sorpresiva. El primero, el de la recesión. El producto interno bruto venía en decadencia de 1980 al 81 y de 1981 al primer semestre del 82, salvo la construcción el año pasado y esto gracias a la inversión pública. Los demás sectores, la agricultura, la industrial y el comercio, registraron índices negativos a lo largo del primer semestre de 1982, o sea, el pro-

blema de la recesión era ya evidente. En segundo lugar, el problema del sector externo, también era evidente desde el 7 de agosto, ¿por qué razón? Porque los precios del café ya se habían deteriorado y el déficit en cuenta corriente en la balanza de pagos ya era también ostensible desde el primer semestre de 1982. Al cabo del año, las reservas internacionales disminuyeron en un poco más de 700 millones de dólares y la deuda externa comenzó a crecer aceleradamente, sobre todo en la segunda parte de la administración anterior por razones que ya habrá oportunidad de comentar. En tercer lugar el déficit fiscal mencionado en el discurso del doctor Wiesner al que hice alusión hace algunos minutos. Además, el Presidente Turbay Ayala, al instalar el Congreso en julio de 1981, dijo que al nuevo gobierno le esperaba un problema fiscal muy grave. Los parlamentarios liberales que escucharon al doctor Alfonso López Michelsen en la Junta de Parlamentarios previa a las sesiones especiales por la emergencia económica, recordarán que el doctor López manifestó que a mediados de 1981 él había sido consultado sobre la necesidad de decretar la emergencia económica por razones semejantes a las que aducía el nuevo gobierno. El había manifestado que no era partidario de tal declaratoria de emergencia. En otras palabras, el problema fiscal era evidente desde mediados de 1981 y a ese problema el gobierno anterior no le dio una respuesta por la vía de una reforma tributaria, sino que acudió al endeudamiento externo y manejó el proceso con los recursos especiales y peligrosos de la Cuenta especial de Cambios a que se refería el Ministro de Hacienda al explicar el déficit monetario que recibió este gobierno. En cuarto lugar, también conocía el nuevo gobierno el problema de la inflación pues todos sabemos que desde 1973 el país no ha logrado bajar de tasas superiores a 23% anual. En quinto lugar, el nuevo gobierno también conocía el problema de las altas tasas de interés. Esas tasas fueron objeto de comentario en la televisión por parte del doctor Betancur en el momento en que sometía su candidatura a la consideración de los colombianos. Y finalmente, el nuevo gobierno, el 7 de agosto tenía datos, no todos, pero sí datos fundamentales, sobre la existencia de la crisis del sector financiero. Ya comenzaba el proceso de desplome de las instituciones financieras y se conocía el reto que significaba reconstruir la confianza en el sistema bancario y en el sistema financiero en general.

Frente a estos seis problemas que esperaban al nuevo Gobierno había un factor positivo evidente y era la esperanza que existía en la opinión pública sobre lo que este gobierno iba a realizar.

Los problemas imprevistos

Decía que algunos problemas los tenía el Gobierno planteados desde el 7 de agosto, otros le llegaron como consecuencia de circunstancias imprevistas. Inesperado fué en cierta forma, que la crisis financiera hubiera adquirido las proporciones que alcanzó en agosto y septiembre. Inesperada fué, también la proliferación de problemas en el sector empresarial cuando se descubrió que una gran cantidad de empresas estaban endeudadas en proporciones muy peligrosas; que tenían balances negativos en 1982 y que, en algunos casos, estaban sufriendo el impacto de la crisis internacional, como ocurría, por ejemplo, en los textiles. Inesperado fué, también, cierto tipo de problemas en el sector agropecuario, como la superproducción de arroz que creó dificultades al IDEMA para la comercialización de otros productos agropecuarios o como la mala cosecha cafetera del año pasado que también se convirtió en factor perturbador del proceso económico y en otro motivo de deterioro de la demanda agregada. No era tan inesperada, pero de todos modos sus efectos si sorprendieron a los consumidores y al Gobierno, la crisis de la ganadería, ese dramático deterioro de la población ganadera que ha dado lugar al incremento en los precios de la carne, del orden del 50% en sólo un año.

Las fronteras y Popayán

Otro factor que se escapó a los cálculos iniciales del Gobierno es el de los problemas fronterizos. La amnistía misma le generó al Gobierno obligaciones importantes en su política de gasto público, para poder responder a las expectativas de las zonas afectadas por la violencia. También fué inesperada la tragedia de Popayán y del Cauca. Así como la frustración de la legislación de la emergencia económica, pero yo creo que en este caso, y no deseo hacer sobre ello un debate, se ha debido calcular el problema que se podría presentar por un cambio de jurisprudencia dado que esa doctrina, en 1974, no fué aprobada en forma holgada por la Corte. Ya había controversia y el riesgo era considerable. Me atrevo a hablar de esto porque aquí en diciembre, cuando se mencionó por primera vez la posibilidad de que el Gobierno acudiera a las facultades especiales del artículo 122, los Senadores Marino Renjifo y Rodrigo Lara, manifestaron su preocupación porque se diera ese paso y todos en el Congreso teníamos la sensación de que esas mate-

rias, desde el año pasado, han podido ser examinadas por el Congreso en forma oportuna y eficaz, sin correr los riesgos del último semestre.

La demora en actuar

La impresión que tenemos y eso se verá en el debate, es que hubo un cierto retraso en la definición de la política económica. Yo no culpo de ello al señor Ministro de Hacienda. El recibió la noticia de su nombramiento cuando faltaban 48 horas para que comenzara el gobierno. Yo, como se lo dije en la primera oportunidad en que conversé con él, consideré éste un gesto de inmenso patriotismo. Un acto de inmenso desprendimiento hacerse cargo de una situación tan difícil cuando faltaba tan poco tiempo para que comenzara el gobierno. Necesariamente tenía que producirse el problema de ensamblar un equipo económico con el Ministro de Desarrollo, el de Minas y Energía, el de Agricultura y el Director de Planeación, para mencionar los protagonistas más importantes de tal política económica. Ese retraso fué costoso porque el país en principio estaba optimista, lo revelan múltiples indicios, había esperanzas sobre lo que sería la nueva política económica. Se esperaba un viraje. Estas son lecciones importantes sobre lo que debe ser la preparación de la estrategia de un nuevo Gobierno, porque así como hay perplejidades que se derivan de los nombramientos, de la transición y de la interinidad que se produce en los dos primeros meses del gobierno, hay sectores en los cuales tales retrasos son costosos y uno de ellos es el económico. Con mayor razón cuando la herencia tenía la gravedad y la complejidad que acabamos de señalar.

El análisis de los objetivos de la política económica y de sus implicaciones se concentra en tres temas: la lucha contra la inflación, la lucha para conseguir la reactivación y el incremento del empleo en la economía y la lucha para defender las reservas internacionales frente a los problemas del sector externo. En torno de los tres temas hay múltiples herramientas vinculadas a la política monetaria, la fiscal, la de comercio exterior, la agropecuaria y la industrial.

Veamos bajo esa perspectiva qué ha ocurrido en cada uno de los tres grandes sectores.

La lucha frente a la inflación

¿Cuáles han sido las herramientas frente a la inflación? No interpreto mal a los señores Ministros y

ellos nos lo aclararán después si digo que el Gobierno aplicó primero una política monetaria restrictiva, entre agosto y noviembre de 1982. El gobierno consideró que no debía haber exceso de demanda por desórdenes en la política monetaria. Hubo cautela y prudencia en el manejo de la política monetaria. Sin embargo se produjeron hechos nuevos, como los problemas del sector externo. La disminución de las reservas generó problemas en el circulante. Desapareció la prioridad de la política restrictiva y fué necesario, al menos después de noviembre, aplicar otro criterio como fué evidente en diciembre con el manejo de la tesorería en función expansionista.

Hoy existe un problema en el crecimiento de los medios de pago. En el curso de los últimos doce meses se registra un crecimiento del 17% en los medios de pago, lo cual es un promedio bajo y más bajo si se piensa que de enero a abril no sólo no ha habido crecimiento de los medios de pago sino que la cifra neta es negativa y han disminuído casi el 8 por ciento. Esto plantea un problema de liquidez en la economía. La relación entre medios de pago e inflación no es directa. No hay que tenerle tampoco tanto temor a la obsesión de los monetaristas, quienes creen en una relación de casualidad inmediata y directamente proporcional a pesar de lo que enseñan muchas etapas de la economía colombiana, en las cuales los medios de pago crecieron el doble o el triple del nivel promedio de la inflación.

Sacrificios de todos

El segundo esfuerzo del gobierno fué reducir los costos de producción para prevenir ese otro componente inflacionario. Ese esfuerzo se dirigió a dos grandes temas: bajar las tasas de interés y aplicar una política prudente en los reajustes de salarios. En cuanto a las tasas de interés, la intención naturalmente es correcta pero el resultado ha sido precario y la estrategia no ha resultado muy coherente porque el gobierno al tiempo que buscó disminuir las tasas de interés con distintas medidas, elevó las tasas de las Upac en dos puntos. Esto le creó un nivel inexorable a las tasas de interés por la propia política estatal, para no hablar de la permanencia en el mercado de los propios papeles del gobierno con tasas de interés elevadas que necesariamente condicionan la posibilidad de reducir las tasas de interés. Las tasas de captación, en principio, han bajado, pero las tasas de colocación, las tasas efectivas no han bajado. Las efectivas siguen en el nivel del 44 y el 47% lo cual condiciona cualquier política de control de inflación y cualquier

política de reactivación. Se hace necesario un esfuerzo real y drástico en el problema de las tasas de interés, en primer lugar, porque en una crisis de esta naturaleza debe haber sacrificios de todos los sectores y el sector financiero no ha hecho ningún sacrificio, al contrario, ha gozado de las consideraciones del último año en función de sus dificultades, sin contraprestaciones relacionadas con las propias tasas de interés. El sector financiero también debe hacer sacrificios. Ya gozó durante más de una década de innumerables oportunidades para especular y captar riqueza en la forma en que lo hizo. Aquí se hace necesaria una intervención del Estado y yo celebro los términos de la declaración presidencial del último domingo sobre ese particular y espero que se traduzca en hechos reales. En este momento no hay motivo alguno para que las tasas de interés efectivas puedan estar por encima del 40%. La proliferación de intermediarios financieros creó una competencia que desorganizó el mercado financiero y dió lugar a tasas de interés elevadas que naturalmente no pudieron sustentar tales intermediarios financieros. Hay una comisión de intermediación muy elevada, la cual debe ser controlada. El gobierno tiene instrumentos. Uno de ellos es ponerle condicionamiento al acceso al redescuento, con el objeto de que las instituciones bancarias sepan que el mismo depende de determinadas tasas de interés razonables. No se trata de salirnos de la realidad de la devaluación y de las expectativas de rentabilidad del capital colocado en mercados internacionales, pero sí de exigir un manejo más responsable del ahorro nacional y una solidaridad mínima de parte del sector financiero con una economía que necesita la reducción real de tales tasas de interés. El Gobierno sí tiene herramientas para proceder en este caso y no debe seguir por la vía de los buenos consejos. Si no se le quiere escuchar debe hacer sentir su autoridad con la certeza de que la nación lo acompaña en tal determinación e inclusive me atrevo a creer que el propio sector financiero reconocerá la conveniencia de muchas de estas medidas, siempre y cuando tenga la certeza sobre los objetivos que el gobierno se propone alcanzar.

En cuanto a los salarios se acudió a la vía habitual de pedirles sacrificios a los trabajadores. Son necesarios y yo creo que los sectores sindicales del país han obrado con mucha responsabilidad en el curso de los últimos meses comprendiendo las dificultades y la necesidad de defender el empleo, pero la verdad es que también desde el punto de vista económico hay que ir con cuidado en el proceso de la política salarial, porque si bien es conveniente el sacrificio para reducir factores inflacionarios, puede ser peligroso, desde el punto de vista del panorama general de la demanda

agregada y, por lo tanto, de las expectativas de reactivación.

El tercer criterio del gobierno ha sido el de buscar la concertación de precios con resultados muy diversos. Dada la impresión en el discurso del señor Presidente que el propio gobierno no se siente muy satisfecho sobre el resultado de esa concertación.

La cuarta herramienta ha sido la política fiscal que inicialmente se manejó con el criterio de buscar un ahorro público, sano y real, para evitar que se acudiera en forma indefinida y peligrosa al endeudamiento externo con los criterios que se aplicaron en el Gobierno anterior; pero, también lo sabemos, a fines de 1982 el Gobierno acudió al endeudamiento al Banco de la República, por las mismas razones por las que hoy presentó el proyecto de ley que acaba de mencionar el señor Presidente del Senado. No hay otra alternativa. La reforma tributaria, en principio, la consideramos bien inspirada, porque busca controlar la evasión y la elusión tributarias y establecer un sistema de tarifas más realista. Sigue pendiente lo que hemos reclamado desde hace varios meses y es la definición de una política eficiente en el manejo del gasto público. Es necesaria su expansión siempre y cuando ella corresponda a los objetivos más convenientes de la economía colombiana y a inversiones que sean verdaderamente rentables.

Derrumbe de alimentos

¿Qué es lo que ha condicionado más el éxito del gobierno en la lucha contra la inflación? El obstáculo más grande ha sido sin duda el problema de los alimentos. Hay que reconocer que las dificultades del sector agropecuario hace varios años están llevando a la economía colombiana a una crisis de producción muy delicada. Colombia tiene problemas estructurales muy graves en su alimentación. La FAO nos ubica entre los países que tienen mayor nivel de desnutrición y se habla de que cinco millones de colombianos están subalimentados. Este derrumbe del sector agropecuario en parte es consecuencia de las bonanzas. La transformación tecnológica que sufrió el café, por el desarrollo del catúrra, cambió las reglas de juego en la producción de alimentos en las zonas cafeteras. En muchas zonas por la tentación de la marihuana y de la coca se renunció al cultivo de alimentos. Además, la violencia y la inseguridad en las zonas rurales han creado otra limitación grave para el sector agropecuario. Al lado de eso hay otros factores como el hecho que se haya desarrollado la agri-

cultura comercial, mientras se ha descuidado la producción de alimentos. Estamos recogiendo las consecuencias de las omisiones y errores en la política agropecuaria, por lo menos de una década. A ello se agrega el derrumbe de los organismos del Ministerio de Agricultura. Todos los instrumentos fundamentales del Ministerio de Agricultura llegaron a un grado extremo de parálisis y desorden que limitó su capacidad de orientación y promoción del desarrollo agropecuario. Se paralizaron el Incora y el ICA. El Indereña se quebró. La Caja Agraria se ha visto muy condicionada en su capacidad crediticia y ella misma ha caído en el problema de las altas tasas de interés, lo cual la volvió inaccesible para el mediano y pequeño propietarios. La cartera de las entidades bancarias del sector agropecuario afronta grandes dificultades.

Paradójicamente, los precios industriales no han tenido la misma tendencia; por el contrario, lo que revelan los indicadores de la economía del último año es una relativa estabilidad en tales precios, por los contrastes y paradojas que registra la economía colombiana en el comportamiento de sus sectores urbanos y campesinos. La política de tarifas de servicios públicos no ha sido tampoco un buen factor en la lucha contra la inflación. Las empresas de servicios públicos han hecho reajustes muy considerables. Nosotros propusimos en un proyecto de ley presentado hace algunos meses que los recursos especiales de la Cuenta Especial de Cambios debían sustentar una política de refinanciamiento de las empresas de servicios públicos, porque la mayoría de ellas han llegado a un nivel de endeudamiento exagerado en pesos como consecuencia de la devaluación. Hay un gran interrogante en el panorama que sería importante aclarar con los señores Ministros y es si el relativo éxito contra la inflación —y digo relativo porque las cifras de abril crearon desconcierto— es consecuencia de las medidas gubernamentales o es el resultado del grado agudo de receso a que ha llegado la economía colombiana.

La reactivación y el empleo

El segundo tema es el de la reactivación y el empleo. ¿Cuáles han sido las herramientas del gobierno? Ante todo el programa de vivienda popular que, bien sabemos, es consecuencia de las promesas realizadas por el señor Presidente de la República en su campaña. Para adelantar ese programa el Gobierno ha hecho un esfuerzo muy grande con el fin de aumentar las captaciones de las Upac, sin embargo la reglamenta-

ción inicial de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda no fue eficaz y fué necesario modificarla porque no hubo adecuada respuesta de los constructores para tales reglas del juego. Se ha refinanciado al Instituto de Crédito Territorial. ¿Será suficiente esa refinanciación? La pregunta es pertinente por las magnitudes de la promesa gubernamental. En materia de vivienda se logrará realmente cumplir con las metas del gobierno en cuanto a la vivienda popular y a la vivienda sin cuota inicial? El país mira esto a la vez con esperanza en unos sectores sociales y con escepticismo en otros, porque no se sabe con claridad cuál es el sentido de esa política de vivienda, si será una política destinada a conseguir la reactivación de la economía o una política destinada a subsidiar determinados sectores sociales y hasta dónde esa política de subsidio será factible en las circunstancias económicas que vive el país.

Los límites en vivienda

Está bien, sin duda, que haya un esfuerzo por la vivienda popular, por razones económicas y sociales, sin embargo hay que tener conciencia de los más probables límites en el éxito de esa política de vivienda. El primero de ellos es el escaso poder de compra de determinados sectores sociales que inclusive sin cuota inicial no pueden adquirir la vivienda que les sea ofrecida. Otro límite es el problema del precio de la tierra urbana y la disponibilidad de la misma. Los organizadores de Expoconstrucción, la Feria que hubo hace algunas semanas en Bogotá, decían que estaban en capacidad de construir casas de 160 mil pesos, pero que si a eso se agregaban el valor de la tierra y el de la instalación de los servicios públicos, esa vivienda costaba entre 700 mil y un millón de pesos. Es decir mientras no haya una política sobre la tierra urbana es muy difícil que el gobierno pueda lograr las metas que ha anunciado al país en materia de vivienda popular.

En los servicios públicos hay otro límite muy considerable para cualquier política de vivienda. No todas las ciudades de Colombia tienen la misma infraestructura ni posibilidades de transformación de tal infraestructura. Hay ciudades donde es prácticamente imposible agregar nuevas viviendas mientras no se resuelvan los problemas básicos de servicios públicos. Es el caso de Cúcuta donde hoy grandes sectores de la población que carecen de servicios de acueducto y la construcción de un solo barrio más crearía problemas

de especial gravedad. Lo mismo sucede en el resto del país, porque la política de vivienda no es simplemente, ni puede ser una política de construcción de casas, tiene que ser una política integral vinculada a una perspectiva de desarrollo urbano del país con las herramientas necesarias para llevar adelante ese desarrollo urbano. El país mira con simpatía el interés y la buena voluntad del Presidente de la República y de su gobierno sobre este tema, pero no conviene crear exageradas expectativas porque todos sabemos que el ciclo natural del exceso en las expectativas es reemplazado siempre por el exceso en la frustración. Además ésta es otra reflexión importante sobre la cual quisiéramos oír a los señores Ministros. ¿Será lo más aconsejable que nos juguemos todo a la vivienda? Es verdad que el Presidente tiene el interés político de demostrarle al país que cumplirá lo prometido en ese particular, pero yo veo con preocupación que se creen exageradas ilusiones en la materia, entre otras razones porque el sector de vivienda es un componente relativamente modesto del producto interno bruto y si la economía colombiana quiere alcanzar determinados niveles de crecimiento no puede comprometerse exclusivamente con un sector cuyo efecto relativo en el producto interno bruto no es fundamental.

Los arrendamientos

Y ya que hablamos de vivienda es bueno aludir al tema de los arrendamientos. En principio la nación recibió con interés el mecanismo de relacionar el Catastro con el canon. La verdad es que hay, también en este campo, un gran desconcierto pues todo está relacionado con la suerte de los proyectos de ley que afectan el sistema de Catastro en el país. Además el mecanismo no ha podido resolver el problema de los pequeños propietarios que sufren discriminaciones desde el punto de vista de la rentabilidad de sus cánones. El Gobierno ha complementado estas medidas con la libertad de arrendamientos para las viviendas que tienen obligaciones en Upac, esto tiene cierta lógica, pero crea problemas de discriminación entre el mediano y gran propietario que pueden tener obligaciones en Upac y el pequeño propietario que probablemente no tiene posibilidad de relacionar su vivienda con la Upac. Me refiero al propietario actual y no al propietario futuro.

El Gobierno debe tener en mente también el problema de la conservación del patrimonio nacional de vivienda. En esa materia hay una dinámica social muy especial. Muchas familias en Colombia, más de lo que

uno creería a primera vista, no tienen interés ni esperanza de convertirse en propietarios de vivienda, son familias que ya han elegido la fórmula de la vivienda compartida, grandes sectores de la población viven en inquilinatos de distinta categoría social porque la vivienda compartida no se da únicamente en la clase baja, sino en las clases medias inclusive en las altas.

Es necesario darle a la vivienda compartida las reglas que hoy no posee. Las normas sobre arrendamientos, por ejemplo, se encuentran con la muralla de los inquilinatos que carecen de adecuada legislación. Debe haber estrategias para mejorar la calidad de la vivienda existente. No se debe pensar únicamente en las grandes cifras de las nuevas viviendas, se debe procurar también el mejor aprovechamiento del patrimonio actual de vivienda.

Otra herramienta para buscar la reactivación ha sido el aumento del CAT. Evidentemente el gobierno se preocupó por incrementar el CAT en función de la coyuntura del sector externo. Sin embargo, el efecto mismo del CAT ha sido limitado por los mercados cerrados y por los precios no competitivos en aquellos productos en los cuales teníamos mayores esperanzas. El Gobierno hizo un esfuerzo importante al fortalecer el CAT en los primeros días de la nueva administración. Ahora existe la perspectiva de la creación del certificado tributario, iniciativa importante que ojalá hubiera llegado a las sesiones extraordinarias porque es una herramienta más ágil para estimular las exportaciones. También hay que reconocerle al Gobierno un buen criterio con relación al sector automotor y al metal-mecánico. Hay dos sectores que plantean problemas de fondo en materia de reactivación y desarrollo. Me refiero al sector agropecuario y al industrial. Sumados representan la mitad del producto interno bruto, o sea que cualquier proyecto de reactivación que prescinda de una estrategia consciente y resuelta en los sectores agropecuarios e industriales será precario en sus consecuencias. En el sector agropecuario se necesita planificación, pero planificación verdadera, integral, porque no la ha habido. Hoy lo dirige un Ministro importante, el doctor Junguito. Un hombre que posee buena información sobre la materia, pero la verdad es que ese sector, por falta de planificación, quedó en las circunstancias que describimos hace un rato y que han tenido tan grave impacto en la lucha contra la inflación.

Claro está que el sector agropecuario primero que planificación necesita seguridad. Necesita resolver el problema de orden público. Hay otros temas en el sector agropecuario que son casi obvios pero que hoy resulta oportuno mencionar como el costo de los insumos; las tasas de interés; el precio y disponibilidad de fertilizantes; las políticas de precios y la comercia-

lización; la investigación que según ha prometido el actual Ministro de Agricultura tendrá un desarrollo fundamental en el corto plazo. Todo esto depende de otro problema fundamental, el de la tenencia y distribución de la tierra, el mejoramiento de la misma a través de los distritos de riego y los programas sobre manejo de aguas.

A la política agropecuaria es necesario agregar la política industrial que el país reclama infructuosamente desde hace muchos años. Tal política debe expresarse en primer lugar en el Instituto de Fomento Industrial para concebir una estrategia completa que tenga en cuenta las necesidades de la industria liviana, la industria productora de bienes intermedios, la industria básica y la industria de bienes de capital. El IFI necesita recursos y una reorganización para esta difícil situación. Desde hace dos años las tasas del sector industrial son negativas, después de épocas brillantes en las cuales el crecimiento anual de la industria oscilaba entre el 7, 8 y 10 por ciento. Se llegó inclusive a niveles del 12 y 14 por ciento. A la industria le corresponde la primera tarea en el problema del desempleo urbano que ha adquirido un dramatismo impresionante. Las últimas cifras nos ponen al borde de una emergencia social: el 17 por ciento de desempleo abierto en Medellín. Eso no se había visto jamás. Casi el 11 por ciento en Cali, sin incluir, lo que le debe haber ocurrido a Cali como consecuencia del terremoto del Cauca, porque estas cifras son anteriores al terremoto. Cifras similares en Barranquilla, Bucaramanga y Pasto. Tan sólo en Bogotá los indicadores son relativamente benignos, porque ese 7.9 por ciento que se le atribuye a Bogotá, en cierta forma modera el panorama nacional de desempleo, pero el desempleo abierto en el país pasó del 11 por ciento en las cifras oficiales y el problema de estas cifras es que muchas veces nos alejan de las realidades humanas concretas. El 11 por ciento significa algo así como un millón de desempleados y si a esto se agrega desempleo disfrazado, lo más probable es que en Colombia haya más de dos millones y medio de desempleados y subempleados, lo que significa que 8 o 9 millones de colombianos, por lo menos, al incluir las personas a cargo de cada trabajador no tienen en este momento garantía de supervivencia. Con semejante panorama social y semejante panorama económico cabe celebrar que no haya más problemas de orden público. Los riesgos para la estabilidad institucional son muy serios y la urgencia de una política de solidaridad es muy grande. Frente a este reto en los sectores urbanos, es fundamental, un desarrollo real y resuelto del sector industrial. La industria colombiana va a condicionar el desarrollo del país durante muchos años, sin embargo no hay políticas definidas y

no lo digo como recriminación al señor Ministro de Desarrollo, porque la verdad es que desde hace muchos años no se ha concebido la política industrial que necesita el país. El país debe respaldar este sector, no porque él sea, directamente, el primer generador de empleo, pues bien sabemos que el sector terciario es el que más genera empleo en las grandes ciudades, pero, de todos modos, depende de lo que esté ocurriendo en el sector industrial para poder crecer.

La política monetaria

La otra herramienta de la política de reactivación es la política monetaria en la cual el gobierno ha tomado ciertas medidas, bien intencionadas pero de efectos relativos, por ejemplo, la eliminación del encaje marginal estaba bien intencionada, sin embargo, por no haber asegurado la contraprestación de los favorecidos, la medida no surtió efectos porque los bancos inmediatamente se refugiaron en los títulos oficiales con unas tasas de interés seguras y holgadas para no comprometerse con las incertidumbres y riesgos que tiene el proceso económico. La medida terminó por ser inocua respecto de las expectativas del gobierno. El gobierno ha creado numerosos fondos especiales en el Banco de la República, varios de ellos con propósitos de reactivación —y otros con finalidades muy diversas. El fondo de reactivación urbana, por ejemplo, es conveniente. Puede producir en el corto plazo determinado dinamismo en las obras públicas de las principales ciudades y generar por lo mismo un cierto empleo que le dé a la economía algún respiro. Falta saber si esa reactivación urbana corresponde a unos planes responsables o se frustrará por la improvisación.

Otros fondos, sin embargo, no han tenido mayor efecto. El fondo de reactivación empresarial, previsto con recursos del orden de diez mil millones de pesos, por problemas de índole administrativa no ha logrado despegar ni tener mayores repercusiones. El fondo sobre democratización bancaria también de diez mil millones de pesos tampoco ha surtido efecto por diferencias sobre el precio de las acciones. Tampoco ha tenido mayores resultados el fondo siderúrgico, por los problemas de las garantías de Paz de Río. El fondo textilero también ha registrado modestos resultados porque ha tenido el condicionamiento de que a él solo logran acceso las empresas que están comprometidas en el acuerdo con los algodoneros. En cuanto al fondo de fronteras existen condiciones que muchas veces escapan a la realidad de

esas fronteras. Yo sugiero que tal fondo extienda sus oportunidades a la pequeña y mediana industria de ciudades proveedoras de zonas fronterizas como es el caso de Barranquilla, Bucaramanga y Medellín porque muchas veces los comerciantes, por problemas de orden tributario, o por la calidad de la información que poseen en su organización empresarial, no están en condiciones de tener acceso real a las oportunidades del fondo fronterizo.

Existen dos puntos importantes para tratar con relación a estos aspectos de la política monetaria. En primer lugar, es necesario que se distinga entre el crédito de fomento y el de salvamento. Las justificaciones del primero son obvias y las del segundo también. Pero el crédito de salvamento debe dar lugar a alguna contraprestación porque no tiene sentido que el Estado subsidie determinadas empresas para permitirles superar sus dificultades actuales sin que eso tenga contraprestaciones. **Que no se limite tal esfuerzo a subsidiar a los mismos propietarios, sino que los recursos especiales que se establezcan den oportunidad a los sectores trabajadores de tener acceso a la propiedad de tales empresas, en donde, por cierto, ellos, por razón de las reservas que deben proteger sus prestaciones sociales, ya deben tener una cuota importante en el patrimonio de tales empresas.** Nosotros hemos propuesto, lo hizo el senador Rodrigo Lara en Ibagué hace pocos días y lo hemos mencionado en distintos escenarios, que si bien es razonable establecer estos créditos de salvamento, también debe establecerse una estrategia relacionada con las contraprestaciones. Este tipo de crisis se presta para inducir cambios estructurales en la economía colombiana. Los fondos son interesantes pero causan preocupación, no sólo desde el punto de vista de la utilización real como acabo de mencionarlo, sino también desde el punto de vista de la seriedad del presupuesto monetario. Existe el peligro de las colchas de retazos y los desórdenes en la política monetaria derivados de la proliferación de fondos. Es verdad que las autoridades monetarias tienen atribuciones amplias para el manejo de la política respectiva, pero también es peligroso que esas atribuciones se vuelvan ilimitadas o que muchos de esos fondos sean a la hora de la verdad ficticios. Por ese camino no hay un presupuesto monetario. El doctor Gabriel Rosas, representante a la Cámara de nuestro sector político, presentó el año pasado un proyecto de ley que busca reestructurar el Banco de la República, separando las funciones de fomento de las funciones del Banco Central y creando por lo tanto una estructura también nueva en la Junta Monetaria. Ya que hablamos del Banco de la República existe un tema muy importante que es preciso citar en este debate. Me refiero

al costo de las operaciones de mercado abierto. No se ha hecho el eco adecuado a una denuncia del señor Contralor General de la República sobre el particular, quiero citar algunas de sus frases sobre este tema que había advertido desde hace varios años el doctor Carlos Lleras Restrepo. Dice el señor Contralor: "Al finalizar 1976, los pasivos del Banco de la República, por concepto de estas transacciones alcanzaban un monto de 5.000 millones de pesos colombianos, seis años después este saldo se multiplicó por 15 y se encuentra próximo a los 74 mil millones de pesos". Agrega el Contralor en un párrafo del mismo capítulo: "abundan las críticas que señalan a esta política como la responsable del encarecimiento del dinero, del estancamiento del sector productivo y de la concentración del poder en el sector financiero. También resulta lógico que los recursos financieros internos no se han canalizado para solventar el funcionamiento de la administración pública, máxime cuando las autoridades monetarias han captado 74 mil millones de pesos en su mayor parte provenientes del circuito financiero privado, sin embargo no es propósito de estas líneas una evaluación de la política monetaria sino señalar su costo fiscal". Luego dice: "El presupuesto nacional dejó de percibir 30.641 millones de pesos en virtud de las operaciones monetarias del Banco, en sólo los dos últimos años 1981 y 1982 la pérdida acumulada alcanzó los 21 millones de pesos, es decir el 30% de la pérdida de todo el período" y remata así: "Desde un estricto punto de vista hacendístico y de gestión fiscal se está frente a un gasto no presupuestal en el cual el tesoro ha incurrido con conocimiento del Congreso sin autorización legal previa, si se relaciona el monto comentado con el déficit fiscal aproximado al 31 de diciembre de 1982, resulta que el costo de las operaciones del mercado abierto es mayor en más de tres veces del déficit".

Se caen las reservas internacionales

Para cerrar el segundo capítulo relacionado con la reactivación considero oportuno referirme al problema de la protección de reservas internacionales del país, quizás el reto más delicado que tiene en un plazo mucho más breve del que nos imaginamos los colombianos y el Gobierno Nacional.

¿Cuál es el panorama? Llevamos varios años acostumbrados a reservas internacionales holgadas que nos daban inclusive dividendos importantes por su colocación en los mercados financieros internacionales,

pero el panorama cambió y está cambiando a un ritmo más acelerado de lo que suponíamos. Ya en la balanza de pagos del año pasado (1982) hubo un déficit en cuenta corriente de dos mil 500 millones de dólares que se tradujo en una pérdida de las reservas internacionales del orden de 740 millones durante todo el año de 1982; pues bien, tan sólo en los 3 primeros meses y medio de este año, hasta el 15 de abril ya se había igualado la cifra de todo el año anterior desde el punto de vista del deterioro de las reservas, porque disminuyeron entre enero y el 15 de abril en 738 millones de dólares.

¿Cuál es el panorama definitivo? ¿Cuál es la perspectiva de la balanza de pagos este año? Hay ciertas cuentas muy elementales y yo creo que muy reveladoras sobre la naturaleza del problema. El servicio de la deuda externa en cualquier caso no puede ser inferior este año a 1.500 millones de dólares. El presupuesto de importaciones y sería importante oír a los señores Ministros sobre ese tema no podrá ser inferior, en principio, a las mismas cifras de los años anteriores, o sea que se requieren 4.500 a 5.000 millones de dólares adicionales. A esto se debe agregar lo que cuestan las remesas y las regalías. Se puede calcular entonces que los egresos de la balanza de pagos este año no bajarán en ningún caso de 6.000 millones de dólares. ¿Cuáles son los ingresos? Pues los ingresos son muy precarios. Por el lado del café, si nos va bien y todos sabemos que los precios no han tenido un buen promedio en la primera parte del año, los ingresos serán del orden de 1.500 millones de dólares. Las exportaciones no tradicionales, siendo optimistas, se acercarán a mil millones de dólares y los demás ingresos puede ser que alcancen 500 ó 600 millones de dólares más, suma todo esto escasamente un poco más de 3 mil millones de dólares en ingresos frente a unos egresos de seis mil millones. En tales condiciones, las reservas, en las que hemos confiado tanto, corren un inmenso peligro en muy corto plazo.

¿Cuáles han sido las medidas del Gobierno frente a este riesgo? En principio están básicamente bien orientadas: Restricción de importaciones; control de dólares para viajeros; lucha contra el contrabando; reforma del CAT; estatuto de compras oficiales o estatuto de contratación. Sin embargo, el panorama del sector externo es muy preocupante. La devaluación prometida es del orden del 20 al 25%, las expectativas de devaluación, según entiendo, por voceros oficiales, son del 25%. Tenemos que seguir los colombianos en la estrategia del cuenta gotas en la devaluación porque ese desajuste gradual evita traumatismos, factores especulativos, pero lo dudoso es cómo se manejarán esas circunstancias y esas perspectivas, cuando ya no se trata de una devaluación al ritmo

al que hemos estado acostumbrados que oscila entre el 10 y el 15% sino de una devaluación superior al 25%.

Corremos el peligro de quedarnos con el pecado y sin el género. Habrá tendencias especulativas que ya se reflejan en el deterioro de la primera parte del año, pero no habrá probablemente el estímulo adecuado para los exportadores en la proporción esperada. ¿Cuál es el plan frente al sector externo? ¿Cuál es la estrategia? ¿Cuáles son las condiciones del crédito externo indispensable para afrontar el problema? ¿Cuáles son las perspectivas de obtenerlo? ¿A qué se debe destinar ese crédito externo? ¿Con qué prioridades cuando hay instituciones públicas muy importantes como Ecopetrol, Carbocol, Cerromatoso, Telecom, entre otras, que necesitan financiamiento externo? El panorama no es fácil porque bien sabemos que Colombia está sufriendo el impacto de la pérdida de confianza de los círculos financieros en toda América Latina, y, además, tenemos nuestros propios problemas internos porque nuestra deuda externa que era moderada —y eso hay que abonárselo a la Administración López Michelsen que fue prudente sobre el particular— no fue moderada durante la administración Turbay Ayala que inclusive contrató créditos externos para pagar gastos de funcionamiento, cambiando el perfil de la deuda externa del país peligrosamente.

Hemos vivido peores épocas

Hemos querido darle a este debate un ánimo constructivo, porque vemos los retos que tiene el país. No creemos, sin embargo, que éstas sean las peores circunstancias que haya vivido la economía colombiana. No se nos olvide que en la administración Valencia el café tenía precios supremamente bajos, que éramos más vulnerables desde el punto de vista del sector externo. No teníamos el mismo grado de diversificación que relativamente ha ido obteniendo la economía colombiana. Sin embargo se pudieron superar las dificultades. Yo señalo ese antecedente como prueba de que debemos tener confianza en que todos estos retos desde el punto de vista de la inflación y de las perspectivas del sector externo se pueden superar. Esto no significa que pueda ser exagerada tal confianza, porque se necesita realizar sacrificios, obrar con austeridad y disciplina. El país tiene un relativo plazo para defenderse frente a los riesgos del sector externo, para crearse defensas y alternativas, y debe aprovechar con oportunidad y previsión ese plazo para fortalecer los sectores vitales de la economía en el proceso de transición hacia otras épocas.

Criterios sobre las soluciones

Son necesarios los acuerdos nacionales. Vemos con sincera preocupación que el Gobierno confíe demasiado en sí mismo y veo con sincero temor que el Presidente de la República quiere una comunicación directa con el pueblo que no es mala, pero que puede ser incompleta si no reconoce a los sectores de opinión su papel y a los partidos y grupos políticos su misión. Nada es más peligroso para la democracia representativa como que se subestime la tarea de sus protagonistas políticos. Necesitamos que el Congreso sea el escenario de esos acuerdos, pero no simplemente acuerdos para elegir mesas directivas. Debemos darle otra dimensión a los acuerdos del año pasado. Eran explicables en esa época, dentro de las circunstancias de aquel momento, no para echar atrás en ellos ni para crear dificultades, ni recelos entre los grupos políticos, pero para enriquecerlos en un contenido que vaya más allá del manejo de las mesas directivas del Congreso.

Hemos propuesto al señor Ministro de Gobierno y se lo reiteré al señor Presidente de la República la semana pasada cuando nos citó para conversar sobre la carrera administrativa a los distintos voceros de los grupos políticos presentes en el Congreso, que se necesita un plan legislativo frente a todas estas dificultades. Al Congreso le corresponde cumplir su misión como legislador, su misión como fiscalizador y su misión como escenario donde delibera la nación representada por todos nosotros. El plan legislativo debe incluir reformas estructurales. Reformas no sólo en el campo fiscal sino también reformas que modifiquen otros factores vitales de la economía colombiana que reclaman modernización o de lo contrario no podremos sortear esta crisis y las otras que nos esperan en muy corto plazo.

Se necesita la reforma financiera, para que el país no sólo recupere la confianza en ese sector, sino, además, para que este sector se comprometa con el desarrollo nacional y no cumpla un papel de oportunista. Se necesita que se reabra el tema de la modernización del sector agropecuario en el país. ¿Cuál es la reforma agraria que va a tener este país, la que disponga el Congreso desde aquí y la que realice el Ejecutivo a partir de sus indicaciones o la reforma agraria que están generando los grupos violentos sacando de sus tierras a los agricultores bajo toda suerte de intimidaciones y el temor de represalias y secuestros? ¿Y la reforma urbana y la reforma administrativa? Una administración deficiente, burocratizada, sometida a todos los vicios y corruptelas que hemos venido denunciando desde hace varios años es, además de todo,

una carga para el economía. ¿Cómo pueden los sectores productivos salir adelante, si tienen que soportar la carga de una administración ineficiente? Esto también cuenta al establecer las ventajas comparativas de la economía moderna. No están en la misma condición competitiva los países que tienen su administración pública atrasada porque es objeto del tráfico clientelista.

Los acuerdos nacionales deben estar dirigidos a conquistar un clima de seguridad y orden. No puede haber economía sana donde no haya seguridad y confianza. Cualquier legislación que se expida si no es complementada con perspectivas serias en materia de seguridad y de orden no surtirá efecto. Se necesita que los partidos políticos, por encima de las presiones de gremios y de las pretensiones de intereses particulares o sectoriales, logren demostrar aquí en la legislación que se expida en el presente año que somos capaces de modernizar las estructuras económicas y sociales del país. También se necesita aquí al gobierno como legislador y que el gobierno escuche las iniciativas de los demás sectores políticos. Colombia no sale de esta crisis con base en ningún hombre providencial por importante que sea. Se necesita el concurso de todos para poder sortear la tremenda emergencia que tiene este país.

Nuestra primera preocupación debe ser cómo sustentamos al sector productivo en sus propias oportunidades internas. Naturalmente, ese proceso supone equilibrios, solidaridad y contraprestaciones entre los distintos sectores sociales con la certeza de que nadie puede sortear sólo los riesgos que hoy a todos amenazan y condicionan.

Se necesita, además, así parezca hoy una utopía, no perder de vista la recuperación del comercio regional latinoamericano. Porque ese es el complemento inmediato de una política de recuperación del mercado interno. Si los países latinoamericanos son sinceros en lo que dicen en reuniones como la que acaba de tener lugar en la capital de la República sobre la necesidad de hacerle frente a esta crisis con nueva mentalidad y nuevos criterios, eso debe ser demostrado en un proceso nuevo frente al problema del comercio para que se supere el proceso reciente en el cual todos nos hemos levantado talanqueras y obstáculos recíprocos en contra de los intereses de todos.

Se necesita una política de sustitución de importaciones. Ojalá en el examen del presupuesto de importaciones del presente año, el gobierno sepa localizar los sectores vitales en el área agropecuaria donde podamos lograr algún tipo de sustitución en un plazo relativamente corto.

Se necesita la elaboración del plan de desarrollo. El país requiere que se le den objetivos claros no

sólo para lo inmediato sino para la perspectiva de la década y si es preciso mirar más allá. Claro que será necesario ajustar cosas, corregir rumbos, pero que sepamos qué tipo de nación queremos construir, qué tipo de sociedad y por lo tanto qué tipo de Estado es el que queremos colocar al servicio de esas metas colectivas.

Se necesita en lo inmediato, creemos nosotros una expansión de la inversión pública. Es verdad que esa expansión puede tener efectos inflacionarios en lo que se relaciona con la oferta de alimentos, pero es verdad también que el sector industrial necesita de una reactivación derivada de la expansión de la inversión pública y del gasto público bien orientado.

El proyecto de ley sobre endeudamiento interno y externo, los proyectos de ley que llegaron hoy al Congreso, son indispensables para la simple supervivencia de la economía colombiana, pero deben ser complementados y entiendo que esa es la única justificación de la demora del gobierno en presentarlos por el interés de hacer un esfuerzo serio en materia de gasto público. Allí es donde hay que renunciar a gastos suntuarios para lograr la mayor racionalidad en el uso de esos recursos.

Se necesita además darle prioridad al sector agropecuario en la estrategia de exportaciones. Es el primero que en un relativo corto plazo puede responder. Además urge su fortalecimiento para hacerle frente al problema inflacionario por el deterioro del pan coger.

Es importante que en materia de deuda externa se obre con mucha responsabilidad y coherencia y es importante además que se respalden las políticas o las propuestas de determinados países por una reforma del sistema monetario internacional. Algunas cosas, muchas, dependen de los colombianos, dependen de lo que hagamos por organizarnos mejor o por darle a nuestra economía la coherencia que requiere, pero otras, es inevitable, están subordinadas a procesos internacionales; una de ellas es la reforma del sistema monetario internacional.

Creemos necesario señalar e insistir en la conveniencia de las contraprestaciones por los créditos de salvamento, es decir, un cambio estructural de las empresas colombianas, a la luz de lo ocurrido por su alto nivel de endeudamiento. Esos créditos de salvamento deben conducir a una reestructuración de las empresas del país y esa reestructuración debe incluir un concepto claro sobre lo que debe ser el empresario de nuestro tiempo y el empresario del futuro. Debemos superar la imagen que tiene el empresario colombiano, en el pasado, de explotador y en la época reciente de especulador. Ni lo uno ni lo otro. El empresario debe ser el líder que sepa organizar la empresa moderna, el líder que requiere cualquier sistema eco-

nómico y social para organizar su producción. Desde ese punto de vista las empresas en Colombia también requieren una transformación fundamental. **Qué no sigan huyendo los capitales colombianos hacia la Florida, Panamá o las Antillas sino que realmente se respalde a quien se comprometa con el país, no para obtener ganancias inmediatas pero sí para participar en procesos productivos de fondo.**

No se puede olvidar el problema energético. El ciclo de disminución de los precios del petróleo como lo enseñan las lecciones de los últimos 10 años es transitorio. En un determinado plazo se reactivará la economía mundial, en cierta proporción, lo suficiente para que reaccionen los precios del petróleo. Estamos viviendo una época de transición energética que no ha terminado ni mucho menos y el país debe estar consciente de que en muy corto plazo pueden ser tres años, pueden ser cinco años, el panorama energético se volverá difícil. Se necesita defender los proyectos eléctricos para que no se repita el retraso de proyectos como el de San Carlos, que por errores en la política de inversión pública no sólo se han demorado en su ejecución sino que además han sufrido sobrecostos que han afectado los intereses generales del país.

Tuvimos recientemente un reajuste de la gasolina en Colombia, realizado en el momento en que caían los precios del petróleo en el mundo. No está mal que busquemos realismo en el valor de nuestros combustibles, pero como existe una diferencia importante, nosotros creemos urgente que se cree, que se constituya el fondo nacional de exploración para que Ecopetrol pueda participar en forma más directa de la exploración petrolera en el país y nos podamos organizar en función de las expectativas energéticas que van a cambiar a lo largo de esta década.

Pensamos que es necesario llamar la atención del gobierno sobre los problemas de servicios públicos. Existe un proyecto de ley que llega ya al Senado después de haber sido aprobado por la Cámara y que bus-

ca crear instrumentos nuevos para manejar todo el problema de servicios públicos: el endeudamiento de tales empresas, la cobertura de sus servicios y la naturaleza de su administración son temas fundamentales que comprometen también las políticas del gobierno y la calidad de la vida de los colombianos. No habrá lucha eficaz contra la inflación si nos olvidamos del impacto de los servicios públicos domiciliarios. No habrá política de vivienda si no se organiza también todo lo relacionado con los servicios públicos y no habrá, insisto, calidad de la vida, si no se les da a estos servicios el respaldo necesario.

Honorables Senadores: con este espíritu hemos querido realizar el debate hoy. Con el ánimo de mostrar el panorama de la economía colombiana, los problemas a nuestro juicio más importantes y las informaciones a nuestra disposición, no con el criterio destructivo de recriminar al gobierno cuando se encuentra todavía en su primera etapa. Hemos hablado con franqueza sobre los puntos que no nos parecen claros. Hemos reconocido, con la mejor buena fe, lo que pensamos ha sido correcto. Quiero expresar mi gratitud a los senadores, a los ministros que gentilmente han escuchado estas reflexiones y mi gratitud a los senadores que con sus interpelaciones enriquecieron el nivel de información y la categoría de las reflexiones realizadas. Hemos querido que en virtud de ello se establezca el precedente de que cada año, al menos, aquí se haga el escrutinio de la política económica y aquí informe el gobierno al pueblo colombiano hacia dónde está dirigiendo la economía nacional, cuáles son sus metas, cuáles son sus objetivos, en qué quiere que lo acompañemos, en dónde están sus responsabilidades y qué eficacia tienen sus estrategias. Miramos con confianza el provenir del país, pero necesitamos de todos modos que esa confianza se propague a todos los sectores en la medida en que el Gobierno entere con claridad al pueblo colombiano sobre sus propósitos.

Reforma tributaria

Resumen de la ponencia del doctor Gabriel Rosas Vega al proyecto de Ley 9a. sobre "Reforma Tributaria" presentada por el gobierno en 1983 y del pliego de modificaciones, aprobado por las comisiones terceras del Congreso reunidas conjuntamente.

Consideraciones generales

Probablemente nunca como ahora se ha visto Colombia ante necesidad tan urgente de definir y conformar la política financiera del Gobierno. La inoculable crisis por la que atraviesa la economía torna imperativo el impulso al proceso de reactivación del aparato productivo, el logro de metas avanzadas de bienestar social y una distribución más equitativa del ingreso nacional.

Es esta una tarea que requiere del esfuerzo mancomunado del Congreso, del Ejecutivo y del Sector Privado. En efecto, no puede ignorarse la enorme responsabilidad que compete al Gobierno, gestor del desarrollo, en la implantación de una política fiscal; pero esta no interesa menos al sector privado afectado directamente por ella y que, superando sus intereses de empresa, puede colaborar positivamente en su desenvolvimiento.

Es preciso partir de la difícil situación que afronta el fisco nacional, producto de una acumulación de errores y dificultades, unas impredecibles y otras obstinadamente soslayadas, las cuales deben ser prontamente corregidas y enfrentadas.

Revisando la trayectoria de las finanzas a partir de la reforma tributaria de 1974 encontramos que, mientras los impuestos indirectos evolucionaron a tasas reales del 17.2% en 1979 y en el peor de los casos al 1.5% en 1982, pero siempre positivamente, los impuestos directos señalaron en siete de los nueve años analizados (1974 - 1982) porcentajes negativos reales que van desde el 1.2% en 1982, hasta el 12.2% en 1977. Este hecho particularmente nocivo deja al descubierto tres problemas: en primer lugar la preeminencia de los impuestos indirectos sobre los directos, lo cual contradice abiertamente el principio de justicia que debe caracterizar todo sistema tributario. En segundo lugar, en la imposición indirecta se nota una alta dependencia de tributos vinculados al sector externo de la economía, ingresos altamente inestables, como es el caso de los impuestos de aduanas. En tercer lugar, es absolutamente clara la falta de elasticidad de los impuestos directos frente a la evolución del Producto Interno Bruto. Así, la falta de flexibilidad del sistema tributario tiende a convertirse en obstáculo para la formación de capital tanto público como privado y para el sostenimiento de políticas coherentes en los campos monetario y cambiario. De otra parte, el panorama fiscal del país se agrava por el continuo y marcado crecimiento del gasto público y la dificultad de acudir al crédito externo dados los descalabros ocurridos en muchos países del Continente.

En adición a lo anterior, caben unas rápidas consideraciones sobre el estado actual de la tributación en nuestro medio. Ante todo, no satisface el principio de suficiencia, dada la precaria cobertura potencial

de los gastos públicos mediante el sistema tributario existente; es un hecho que el ahorro público interno es insuficiente para atender la demanda creciente de una población y una economía en aumento. Por otra parte nuestro sistema no cumple adecuadamente con el principio de capacidad de adaptación: el debilitamiento de dos pilares fundamentales de la imposición, el impuesto de la renta y el del beneficio de sociedades, así lo determina. Por si fuera poco, tampoco el sistema cumple con los requisitos de flexibilidad activa y pasiva; frecuentemente la política tributaria no trata de lograr estabilidad sino de atender las presiones de sectores privilegiados.

Objetivos y Opciones de la política oficial

Existe una situación general de estancamiento en el sistema económico producida por una caída también general de la demanda agregada. Este receso económico es profundo y está rodeado de un clima inflacionario sin precedentes históricos en Colombia. La caída de la demanda no se ha debido a estrecheces de liquidez monetaria en el sistema. Ha sido generada a través de los años por una quiebra de los mecanismos de ahorro nacional que alimentan normalmente la inversión.

Ante esta situación, los objetivos esenciales del Ejecutivo pueden resumirse así: a) Reducción del déficit fiscal y sustitución de los recursos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios; b) Fortalecimiento del ahorro público y privado; c) Fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales; d) Vigorización de la tributación directa a nivel nacional.

Para el cumplimiento de los objetivos de reactivación y eliminación del déficit, el gobierno tiene ante sí diversas opciones que en el ámbito propiamente fiscal se concentran en tres áreas: tributaria, gasto público, deuda interna y externa.

Con referencia a la reactivación puede pensarse en imprimir dinamismo a la demanda agregada mediante la reducción de tributos en los niveles de ingresos bajos y medios apoyada con programas de gasto principalmente dirigidos al uso y adquisición de bienes nacionales.

En lo que toca con la eliminación del déficit el asunto central es la tributación, ante la cual el gobierno tiene tres alternativas: crear nuevos impuestos, solución poco viable y hasta ahora descartada por el gobierno; incrementar las tasas o el recaudo efectivo de los impuestos indirectos, solución que no ataca la falta de elasticidad del sistema tributario y se traduci-

ría en incremento de precios al consumidor con lo cual se estaría contribuyendo a la disminución de la demanda agregada o sea a la recesión. Por evidente conveniencia, la alternativa viable es la tercera o sea incrementar las tasas o el recaudo efectivo de los impuestos directos, teniendo en cuenta que, desde 1974, las tasas se han tachado de elevadas.

Se desprende de todo lo anterior que el gobierno, debe centrar su atención en la tributación directa, las finanzas departamentales y municipales que son causa importante del déficit del sector central, la disminución del gasto público y, a pesar de sus dificultades, sobre el crédito externo.

Contenido de la propuesta y modificaciones introducidas al Proyecto

Con el fin de alcanzar los objetivos atrás indicados, el gobierno presenta un proyecto de ley cuyos contenidos básicos pueden resumirse así:

El capítulo 1 del proyecto contempla el cuadro de tarifas que determinaría la tributación de la renta y el patrimonio de las personas naturales para el año gravable de 1983. La intención del gobierno es disminuir las tasas que determinan dicha tributación, motivado por las fallas que caracterizaron al sistema aplicado en 1974, el cual generó un deterioro en el ingreso real de los contribuyentes y un fuerte estímulo a la evasión.

En segundo lugar el Ejecutivo pretende lograr el fortalecimiento de la tributación directa mediante la incorporación de capitales ocultos al sistema tributario, la extensión y refuerzo de la renta presuntiva, la eliminación de canales de evasión, extensión del régimen de retenciones y anticipos, reformas al régimen procedimental y fortalecimiento administrativo de la Dirección de Impuestos Nacionales.

En tercer lugar, el proyecto, en capítulos distintos, introduce una serie de estímulos a diversas actividades o sectores de la economía. Algunos son: alivio a la doble tributación, incentivos a las sociedades abiertas, ventajas a la capitalización, beneficios a quienes inviertan en reforestación o en nuevos cultivos, mejoramiento de las condiciones tributarias a quienes por el sistema de donaciones aporten al desarrollo de programas de salud, educación e investigación científica.

Finalmente, el proyecto incorpora una variada gama de disposiciones que atienden a aspectos importantes de la tributación, como régimen para la inversión extranjera, rebajas del impuesto sobre las ventas para los vehículos populares, eliminación de algunos impuestos, exenciones a entidades públicas.

A continuación resumiremos las principales modificaciones hechas al proyecto en la ponencia presentada para primer debate y en el curso de las discusiones en el seno de la Comisión.

Tarifas

Las tarifas propuestas fueron ajustadas utilizando un índice del 71% a cambio del índice de inflación estimado por el gobierno del 20%. La tarifa promedio más alta del impuesto de renta se reduce del 56% al 49%.

Así planteado el proyecto, en la ponencia presentada para primer debate se analizan algunas de sus inconsistencias. Si bien es cierto que disminuyen los valores nominales a pagar en cada escala de renta líquida, hay algunas inconsistencias de carácter técnico y una evidente contradicción entre el ofrecimiento de reducir la tarifa de tributación al 49% y el comportamiento real de la tarifa marginal (la tarifa marginal de una renta líquida superior a \$7.370.001 es exactamente igual a la que resulta para una renta de \$2.515.000, e inferior a la que se aplica al tramo inmediatamente anterior al aludido primero o sea de \$7.370.000). Entonces, se consideró indispensable sustituir la tabla original del proyecto por otra que, además de resolver estas dificultades, atenuara la incidencia del tributo en los estratos de rentas medios y bajos.

Doble Tributación

La doble tributación consiste en que las utilidades de una sociedad se gravan a nivel de empresa y, posteriormente, como rentas distribuidas en cabeza de los socios. La iniciativa oficial parte de la base de que a esta doble tributación se debe la crisis en que se encuentra la sociedad anónima y para eliminarla contempla dos aspectos sustantivos: un descuento por dividendos discriminando entre socios de sociedad anónima abierta y cerrada y un descuento especial para la sociedad, discriminando también entre abierta y cerrada (Artículo 8, punto b).

Este planteamiento implica un tratamiento injusto para los pequeños y medianos accionistas que recibirían beneficios inferiores a los percibidos por los grandes. No obstante, y con el fin de lograr la meta de la capitalización, se aceptó la fórmula del gobierno pero limitando la tarifa máxima al 34.1% en vez del 36%

que era la propuesta. Así mismo la desgravación de las UPAC se limitó al porcentaje único del 60%, la de los demás activos financieros al del 40% y la posibilidad de exencionar la cédula hipotecaria del Banco Central Hipotecario fue retirada del proyecto.

Con el propósito de estimular indirectamente las operaciones bursátiles, se incluyó como requisito para considerar a la sociedad anónima como abierta, el que sus acciones se negocien en las bolsas de valores por lo menos doce veces en el año y que el número de acciones negociados no sea inferior a un porcentaje en principio 4%— del total de las que estuvieron pagadas a 1 de enero del respectivo año gravable.

Presunciones.

La aplicación de la renta presuntiva constituye un instrumento eficaz para asegurar una tributación mínima por parte de contribuyentes con patrimonios líquidos muy considerables y en especial para aquellos cuyas actividades han contribuido en forma muy exigua al recaudo del impuesto de renta. Así, pues, el gobierno consideró procedente su ampliación y el Ponente y la Comisión estuvieron de acuerdo con ello.

Con el fin de proteger y estimular al sector agropecuario, el componente más importante en la liquidación de la renta presuntiva, que es el valor de la tierra, sólo se tomará en el 75% de su avalúo catastral, con lo cual el efecto tributario efectivo no será por ejemplo del 6% en el primer año, sino de 4.5%. Igualmente se ampliaron algunos beneficios a este sector: exenciones a los fondos ganaderos y la posibilidad de computar por sólo el 40% el valor del ganado de cría, levante y leche para efectos de renta presuntiva.

Con el fin de incentivar a las sociedades limitadas se rebajó la tarifa aplicable a ellas del 20 al 18 por ciento.

Pérdidas

Como una forma de atenuar el impacto de las pérdidas fiscales sufridas por las sociedades, se establece que podrán ser compensadas con las rentas que obtengan dentro de los cinco períodos gravables siguientes. Se modificó el artículo 24 del proyecto en el sentido de que este beneficio no esté sujeto a una eventual liquidación de revisión o de aforo que pueda modificar la liquidación inicial del contribuyente.

Inversión Extranjera

En la aplicación del Decreto 231 de 1983, norma declarada inexecutable, se trataron de definir concretamente las bases sobre las cuales se debe calcular el impuesto a las remesas, teniendo en cuenta los diversos conceptos de rentas que lo originan.

Se modifica el sistema para que la Dirección de Impuestos designe los países de origen de las inversiones extranjeras que tienen derecho a gozar de la tarifa preferencial del 20% sobre los dividendos obtenidos en Colombia.

Adicionalmente se modificó el numeral 3 del artículo 46 del proyecto de Ley con el fin de precisar que no se entienden poseídos en el país ni generan renta de fuente nacional los créditos que obtengan en el exterior las empresas nacionales, extranjeras o mixtas establecidas en el país que presten servicios de energía, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, educación, minería, exploración o explotación de hidrocarburos.

Procedimiento

Las modificaciones introducidas al proyecto estuvieron orientadas por dos principios básicos: cerrar los canales de evasión y salvaguardar el indispensable equilibrio entre el contribuyente y la administración.

El rigor en el control debe ir acompañado de criterios básicos que den al contribuyente seguridad y claridad en materia procesal. Se ajustaron artículos insertos en el proyecto y se revisaron y reformaron disposiciones contenidas en los Decretos 3803 de 1982 y 398 de 1983.

Estímulos en otras áreas

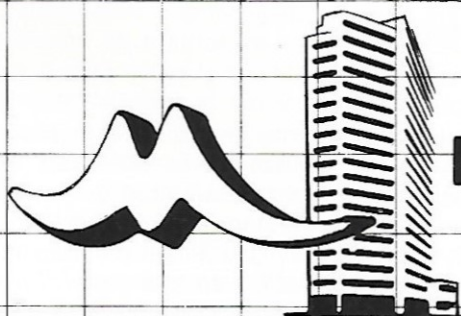
El artículo 33 contempla la extensión de los beneficios previstos en el artículo 13 de la Ley 20 de 1979 a las inversiones que realicen directamente personas naturales o jurídicas en nuevas plantas de reforestación, de coco, de palma productiva de aceite, de caucho, de olivo de cacao, obras de riego, pozos profundos y silos. En el ordenamiento tributario se apoya decididamente esta protección al agro; en particular, medidas como la que destina los recaudos del impuesto a las ventas que gravan los empaques de polipropileno, a la creación de un fondo de apoyo a los fiqueros.

Otros

Producto de la voluntad mayoritaria de la Comisión es la reducción del impuesto sobre las ventas de vehículos automotores, motocicletas fabricadas o ensambladas en el país, camperos y casas prefabricadas destinadas a vivienda popular.

Apreciaciones finales

Es necesario destacar que el propósito fundamental de una política fiscal debe ser el de constituir el ahorro necesario para financiar la inversión pública exigida por el desarrollo económico y social y asegurar al estado los recursos necesarios para la expansión de su gasto. La política fiscal no es una varita mágica que puede solucionar todos los problemas. Ella, por sí sola, sin el apoyo de otros aspectos de la política gubernamental, no puede lograr la estabilización o la reactivación de la economía.



**multifinanciera
S.A.**

COMPANIA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL

La forma segura y rentable de invertir su dinero

Calle 71A No. 6-30 - Piso 19 - Tel.: 212 48 00 - BOGOTA

Las reservas internacionales

En la Junta de Parlamentarios del Nuevo Liberalismo celebrada el 3 de abril de 1984 el senador Luis Carlos Galán hizo un análisis del origen de la crisis económica, habló de los factores internos y externos de la misma así como de la necesidad de una defensa de las reservas internacionales. Estos son algunos apartes de su intervención:

La crisis económica

El fondo de muchas dificultades políticas y sociales del país se halla naturalmente en la crisis económica que hasta el momento no ha sido objeto de un análisis serio, realista y completo como lo merece la situación y se requiere para solucionarla. No respondió el gobierno al debate que promovió el Nuevo Liberalismo en el Senado sobre la política económica ni a las observaciones que formularon voceros de nuestra fuerza política en la Cámara al presupuesto nacional de 1984. Los recientes comentarios de los exministros liberales tienen aspectos significativos, señalan algunos errores pero no reconocen los aciertos y sus planteamientos no están enmarcados dentro del margen real de posibilidades existentes para usar los instrumentos de política económica. El gobierno y los diversos sectores políticos debemos hablarle claro al país como el Nuevo Liberalismo quiso hacerlo en los debates de la emergencia económica y las sesiones extraordinarias del año pasado. El Presidente Betancur por razones respetables prefirió no infor-

marle claramente a la nación sobre la situación que recibió al iniciar su gobierno. En su último discurso ha mencionado importantes antecedentes pero estos datos ya llegan retrasados. Así como es una mala costumbre reducirlo todo a los debates retrospectivos también es nocivo enmascarar con juicios optimistas una situación que se agrava, pues ningún gobierno puede pedirle sacrificios a los contribuyentes, a los asalariados y a los usuarios de las empresas de servicios públicos si no les explica con claridad cuales son las cifras reales actuales y futuras que condicionan la economía. En los relatos del debate sobre la emergencia económica en febrero de 1983 deben figurar las advertencias que formulamos en nombre del Nuevo Liberalismo sobre la acumulación de cargas tributarias y tarifas que el gobierno había ordenado o estaban a la vista en el proceso económico. No hubo respuesta gubernamental ni eco alguno entre los más respetables comentaristas que solo hablaron del tema a fines de 1983 frente a hechos cumplidos e irreversibles.

Condicionantes internos y externos de la crisis

Indudablemente el deterioro del sector externo y la consecuente pérdida de reservas internacionales (aproximadamente US\$1.700 millones en 1983) fue uno de los más fuertes condicionantes de la política económica en 1983 y seguirá siéndolo en 1984. Este deterioro no se origina únicamente en acontecimientos recientes de la política mundial y la recesión generalizada de los países desarrollados sino que también

tiene explicación en manejos internos anteriores. Dos han sido las causas externas más importantes: la caída de los precios mundiales de nuestros productos en el exterior y el endurecimiento de los mercados financieros internacionales, originado por la recesión mundial y agravado para Latinoamérica por la situación de deuda externa de varios países. Entre las causas internas del deterioro de las reservas las más significativas son: el manejo de la política cambiaria que en el reciente pasado quitó competitividad a nuestras exportaciones y la liberalización exagerada de las importaciones —el neoliberalismo económico— en virtud de lo cual en 1982 había un déficit cambiario en la cuenta corriente superior a los 1.000 millones de dólares.

Desde los primeros días de 1983 era previsible que la situación económica de ese año fuera muy difícil por su condicionante externo, pero la realidad fue mucho más dura de lo esperado esencialmente por dos razones, la crisis del Ecuador y Venezuela (a los cuales exportábamos más de 400 millones de dólares) y el virtual cierre del crédito externo a Latinoamérica incluida Colombia.

Ante este panorama externo y la situación de crisis económica interna, los principales condicionantes y dilemas de la política económica fueron y probablemente seguirán siendo los siguientes:

a) **El crónico y creciente déficit fiscal**, es decir, el aumento exagerado de gastos de funcionamiento como fruto del sistema político que ha operado (clientelismo, burocratización, etc.), lo cual disminuye las posibilidades de inversión pública y por lo mismo frustra o limita los cambios estructurales importantes que se requieren tanto en equipamiento físico como social. Sin embargo, toda intención de reducir el déficit fiscal entra en conflicto con las expectativas de crear empleo en plena recesión.

b) **Las altas tasas de interés**. El gobierno olvidó sus promesas de reducir las tasas de interés para estimular la inversión debido al dilema creado por la situación fiscal y la cambiaria; por una parte, o devaluaba y reducía así la pérdida en reservas y además conseguía dinero para enjugar el déficit fiscal (a través de los títulos de Ahorro Nacional) o bajaba las tasas de interés.

c) **La reactivación lenta**. A pesar de las esperanzas del Señor Presidente en algunas cifras positivas de varios sectores industriales, la reactivación ha sido muy lenta y solo empezó a perfilarse a fines del año pasado por la crisis del sector financiero, las expectativas de devaluación masiva y los problemas de la reforma tributaria. Además la demanda agregada no ha crecido, el sector industrial presenta obsolescencia técnica en algunos sectores y las altas tasas de interés actúan en contra de los propósitos de reactivación.

d) **El desempleo**. Como lo explicó el Presidente Betancur la transición demográfica ha complicado el problema del desempleo abierto en las principales ciudades, así como el retorno de los colombianos que habían emigrado a países vecinos. Frente a este problema se justifican ciertas estrategias como el plan masivo de vivienda, el fomento de la microempresa y en forma muy especial la política de estímulo a las compras oficiales nacionales tanto más significativas si se tiene en cuenta que representan cerca del 30 por ciento de las importaciones totales del país.

e) **Las emisiones y el déficit fiscal**. Desde hace varios años los ingresos tributarios han sido constantemente inferiores a lo previsto y a lo necesario, lo cual indica que el volumen del gasto público no se podía sostener con la estructura tributaria anterior, porque el gasto creció demasiado y el sistema económico está en proceso de debilitamiento. Desde el gobierno anterior se incrementó la tendencia de las instituciones estatales y de la Administración Central a buscar en el mercado financiero interno y externo los recursos que pudieran compensarles el déficit. Como la mayor parte de los gastos del sector público es inaplazable, siempre será menor la parte del gasto que se dedicará a verdaderas inversiones. La presencia creciente del gobierno en el mercado financiero, así como el uso peligroso de los empréstitos externos para financiar gastos de funcionamiento —como sucedió entre 1980 y 1982— además de representar la degeneración del sistema más correcto de financiación de cierto gasto público, es decir el sistema tributario, agudiza el receso económico y perjudica la productividad de la economía nacional. Las críticas por el déficit fiscal son válidas y en el debate de la emergencia económica el Nuevo Liberalismo fue el primero en hacerlas y en advertir la importancia de una buena preparación del presupuesto de 1984. Hoy eliminar el déficit en forma inmediata es imposible. Lo razonable es reorientar el gasto del Estado y allí deben concentrarse los esfuerzos del gobierno sin exagerar las expectativas sobre el efecto de los decretos de reducción del 10 por ciento del gasto.

Antecedentes, aciertos y errores

Si bien son lógicas y por lo mismo oportunas las advertencias que se están formulando sobre el peligro de las excesivas operaciones de crédito para el Gobierno en el Banco de la República, un análisis completo e imparcial de los problemas fiscales y por lo mismo de la situación económica actual debe tener en cuenta el represamiento del déficit en los últimos

cuatro años y el endeudamiento del país en el exterior para disimular problemas graves y concretos que no fueron atendidos en forma oportuna.

No se puede decir en honor a la verdad que se haya hecho un uso laxo o desordenado de la política monetaria que va a dar rienda suelta a la inflación. Se ha mantenido el tradicional control del país en el manejo del margen monetario, lo cual se refleja en el crecimiento de los medios de pago y en general en el manejo de la oferta monetaria de 1983. Sin duda hasta hoy se ha dado un control riguroso en cuanto al monto. Lo que sí se puede criticar es que el uso de dicho margen monetario no ha correspondido siempre al ordenamiento propuesto en el plan de desarrollo y se dió manejo privilegiado a sectores que no eran prioritarios según el plan mientras se descuidaban otros que sí lo eran.

Es necesario reconocer el éxito de la política de quiebra de las expectativas inflacionarias, lo cual no hubiera sido posible sin un manejo riguroso del margen monetario. También es justo señalar que el manejo de la política cambiaria ha permitido recuperar una parte considerable del rezago cambiario. Una y otra razón le están devolviendo la competitividad a los productos colombianos.

Es verdad que el plan no ha sido cuantificado, pero la misma observación se puede hacer de casi todos los planes anteriores lo cual no fue, en su momento, un argumento suficiente para descalificarlos.

El inmediato futuro

Los problemas y dilemas que enfrentará la política económica en los próximos años no son muy diferentes de los ya señalados. Es necesario llamar la atención sobre los que resultan apremiantes:

Crédito externo. La protección de las reservas debe ser el principal objetivo de la política económica. Esto es imperioso y la estrategia seguida hasta el momento para conseguir crédito externo no sólo no fue eficaz sino que tampoco fue suficientemente agresiva.

Manejo selectivo del margen monetario y del gasto público. Por las razones ya indicadas el uno y el otro deben ser menores en comparación con el año anterior, luego las asignaciones de recursos deberán corresponder a impulso de los sectores prioritarios de conformidad con lo que el gobierno señaló en el propio plan de desarrollo.

El problema fundamental que afronta el gobierno es el de renunciar a uno de los objetivos iniciales de la política económica en consideración de problemas sociales. Estamos otra vez ante el dilema tradicional de la teoría económica: ¿se debe seguir buscando un

control rígido de la tasa de inflación o se debe revisar parcialmente este criterio para conseguir alguna reactivación que mejore el empleo y alivie problemas de distribución de ingresos? En el contexto democrático de nuestra sociedad lo razonable es buscar un equilibrio entre los dos propósitos y esto debe significar una pausa en la meta de reducir todavía más el ritmo de la inflación.

¿Quién hace los sacrificios?

La crisis económica sólo se supera con sacrificios y venciendo los egoísmos. Lo justo en un sistema democrático es asegurar que los sacrificios sean proporcionales a la capacidad de cada uno y no se recarguen sobre los sectores más débiles. En épocas de crisis las clases populares pueden aceptar una pausa relativa en el proceso de establecer algunas reformas; pueden aplazar su deseo de lograr mayor participación en sus lugares de trabajo; pueden admitir alguna pérdida en su poder de compra pero no cabe esperar en una democracia que toleren todo esto y además pierdan su empleo. Están equivocados quienes a todas horas confunden la inconformidad social con huelgas y paros promovidos por fuerzas subversivas. Ese no puede ser el diagnóstico del liberalismo excepto que se alindere con los intereses más reaccionarios.

Cuando se firma un acuerdo de paz que supone reformas sociales y esto se hace en plena crisis económica no hay otro camino que el de discutir la estrategia de fondo para el desarrollo económico y la realización de las reformas. Si no hay dinero para cancelar puntualmente las nóminas del Estado es un reto inmenso a la imaginación del gobierno y de los partidos hallar fórmulas que permitan sacar adelante los programas de rehabilitación prometidos hace 18 meses e iniciados en forma muy limitada hasta el momento. Resulta simplista creer que para lograr la justicia social y equilibrar las oportunidades de los colombianos sea suficiente aumentar la tributación de las rentas de capital y los ingresos de los profesionales más calificados. Claro que esto se debe hacer y se supone que ese fue el sentido de la reforma tributaria de 1983 pero es preciso comprender los límites de rendimiento de esa estrategia. Es indispensable poner en práctica una política de reformas que surja de un plan de desarrollo completo —el actual subestima o ignora los problemas de reforma agraria, para no ir más lejos— y de un conjunto de factores tecnológicos, administrativos y laborales para asegurar la mayor productividad posible en el sistema económico. Si falta el plan y si no hay cuidado alguno en la productividad, las reformas terminarán por fracasar y los desequilibrios se acentuarán de modo que así haya sinceridad en los acuerdos de paz no lograremos las condiciones reales para conseguirla y consolidarla.

Política económica en el Parlamento

Debate adelantado por el representante del Nuevo Liberalismo Gabriel Rosas Vega en el Congreso de la República en agosto de 1984.

Como punto de partida me atrevo a afirmar que el estado actual de la economía colombiana es el producto de la concurrencia de tres fenómenos muy concretos. Unos problemas de estructura que es preciso analizar con toda objetividad; la dependencia externa que vive la economía nacional y, una acumulación de errores en el diseño y aplicación de la política económica que no se vinieron a destapar en este momento sino que el país los conocía o por lo menos tenía obligación de conocerlos.

En 1982, en este mismo recinto, como vocero del movimiento, me permití advertir que el presupuesto proyectado para 1983 era un presupuesto mal formulado, mal calculado, mal hecho. En esa oportunidad, el Ministro de Hacienda, Doctor Edgar Gutiérrez, le pidió al Congreso de la República, no obstante reconocer esta circunstancia, que le aprobara ese presupuesto porque necesitaba una herramienta de política económica. Le insistí que era un costo político muy alto el que iba a tener que asumir. Hoy, desgraciadamente, lo estamos comprobando.

En las sesiones especiales convocadas para hacer el análisis de la emergencia, dejamos una constancia muy clara en el documento que en ese entonces se redactó. Le advertimos al país que la situación era mala y que continuaría empeorando.

En 1983, en la Comisión Cuarta Constitucional, me permití, una vez más, advertirle al Congreso de la República que el presupuesto para 1984 estaba mal calculado; que los ingresos estaban sobreestimados,

que los gastos estaban subestimados y que el déficit fiscal no era el que se estaba exhibiendo en ese momento. No valieron estas voces.

Muchos señalan que los modelos de desarrollo han fracasado; pues sí, han fracasado y es esa, entre otras razones, la que tuvimos los miembros del Nuevo Liberalismo para apartarnos de lo que era la política del partido liberal. Con Luis Carlos Galán a la cabeza, encontramos que lo que el partido ofrecía no era lo que reclama el pueblo colombiano, que esa no era la respuesta positiva a sus angustias y necesidades y hoy más que nunca sentimos la satisfacción de haber sido rebeldes y de continuar en esa rebeldía en tanto no se cambie este estado de cosas que estamos viviendo.

Problemas de Estructura

En primer lugar, no podemos olvidar que los problemas de estructura, cuya localización se puede hacer en las siguientes categorías: estructura productiva, estructura del sector externo, estructura del sector financiero, infraestructura física y estructura social, condicionan seriamente el comportamiento de la economía. Sobre esto no nos podemos equivocar, porque el país enfrenta serias dificultades, especialmente en su estructura productiva, social, financiera y de comercio exterior.

Prueba incontestable de esta afirmación es el distanciamiento entre los sectores productivos. A tiempo que se advierte un rezago en la producción agropecuaria y la industria en ciertas actividades se torna vaci-

lante —textil, confecciones, entre otras—, el denominado sector terciario o de servicios pretende convertirse en factor de desarrollo estratégico y absorber la presión de la demanda por empleos. Buen ejemplo de esta aseveración lo constituye también la expansión del sector informal que día a día cobra mayor influencia en el ámbito económico nacional. Lamentablemente el país no ha podido ajustar su estructura productiva a los cambios generados por el proceso económico interno y externo. Le ha faltado capacidad de anticipación y de adecuación.

Al amparo de circunstancias particulares o de tipo coyuntural ha puesto en marcha programas de desarrollo que no han respondido a las urgencias de una población creciente. Cuando resolvimos hacer desarrollo con base en la sustitución de importaciones fue porque en toda América Latina se aplicó este criterio. Quizás en su momento había una justificación por la escasez de divisas; pero sobre ella se montó una infraestructura industrial que ha demostrado su debilidad. Pero hay algo más; el proceso de sustitución se agotó sin que Colombia llegara a entender el desafío que le ofrecía la nueva situación económica y social. El haberse entregado a esquemas de desarrollo extraños, no autóctonos, le ha valido tener que soportar las deficiencias del aparato productivo.

En cuanto a la infraestructura de comercio exterior, cabe comentar que por años vivimos dependientes del café y hemos vuelto al mismo lugar; estamos dependiendo nuevamente de la exportación y de la producción cafetera. No logramos crear una base exportadora que ampliara y diversificara nuestra oferta de bienes y servicios. Cuando tratamos de trazar una ruta en sentido correcto, se atravesó la peregrina tesis que las exportaciones colombianas no necesitaban de muletas y ahí perdimos el norte.

Las dificultades de la infraestructura social son clarísimas. Sin contar con suficiente ahorro interno, por las exigencias del desarrollo, ha tenido que a las volandas arbitrar recursos para desatrasar proyectos que hace mucho tiempo debían estar hechos. ¿Por qué estamos haciendo electrificación a marchas forzadas, por qué tenemos que intensificar los gastos en salud pública, en servicios básicos? Sencillamente porque la brecha es muy grande y los recursos escasos.

Como corolario de lo anterior podría afirmar que: sea como fuere, lo cierto es que ninguna política puede tener resultados duraderos si no se asienta en un diagnóstico amplio y riguroso de los antecedentes estructurales y de las inclinaciones permanentes hacia la inestabilidad.

En lo que toca con la responsabilidad y posibilidades de la política económica, no hay duda que a

ella cabe gran papel. Así como puede ser eficaz para promover el crecimiento y armonización de los sistemas, también puede contribuir a agravar los desequilibrios inseparables de un desarrollo activo. No obstante, siempre habrá que recordar que las políticas económicas, más que una expresión de artificios instrumentales susceptibles de manejarse con mayor o menor inteligencia, son una prolongación de las aspiraciones e intereses del cuerpo social. La política económica es la continuación o proyección de la política en el plano de la asignación de recursos y la distribución social de los frutos del proceso. Lo característico en nuestro país, al igual que en otros, ha sido la presencia de una variedad de "políticas" fragmentarias, de comercio exterior, fiscal, monetaria, agraria, industrial, de bienestar que abarcan y atienden a problemas parciales o específicos, sin que cubran la totalidad del proceso económico o exista necesariamente congruencia entre distintas aspiraciones.

Parte principal de cualquier análisis de política económica es la evaluación de sus resultados, o sea, el cotejo de sus objetivos con la fisonomía del proceso productor y social, por lo menos en aquellos aspectos que han sido el blanco de las decisiones. A primera vista no parece haber mayores dificultades para contrastar el tenor de los fines establecidos con indicadores adecuados de su cumplimiento. Sin embargo, el nexo casual, especialmente en países sub-desarrollados, puede ser a menudo engañoso.

Una razón principal es que el desarrollo del sistema está expuesto a influencias en poco o más poderosas que las de la política económica. Así, tanto aparentes fracasos como éxitos pueden deberse a circunstancias ajenas a las decisiones de los timoneles del proceso. El ejemplo más evidente es aquel en que los acontecimientos externos tienen un peso decisivo debido a la subordinación de la economía a sus fluctuaciones y tendencias.

El cuadro clínico del cuerpo económico

Siguiendo una metodología de tipo médico, bien puede presentarse lo que se denominaría el cuadro clínico del paciente, llámase economía colombiana, cuando llegó a la Presidencia de la República el doctor Belisario Betancur.

El cuadro en cuestión era: dificultades fiscales; había un déficit monetario del orden de cien mil millones de pesos. Deterioro de la balanza de pagos, que como aquí se dijo, ya en 1980 mostraba un desequilibrio de 74 millones de dólares. Caída de la producción

y de la productividad nacional; el país ya iniciaba, por ese entonces, el proceso de recesión económica. Crisis en el sector financiero y, finalmente, insuficiencia de recursos para el financiamiento de la inversión pública.

Esto fue lo que recibió el actual Gobierno. Este era el cuadro clínico del paciente: economía colombiana.

Como consecuencia de políticas aplicadas o de situaciones externas, en esta etapa de la vida nacional se han intensificado algunos de esos problemas. Sucintamente algunos de ellos se pueden enunciar así: Elevación considerable de la tasa de desempleo. Elevación considerable también de la tasa de interés; debilitamiento de la inversión pública y de la inversión privada; aumento significativo del servicio de la deuda como consecuencia del aumento de los créditos externos contratados en épocas anteriores y de la elevación de las tasas de interés. Debilitamiento de sectores de servicios como el transporte y el comercio. Esto se añadió a la situación que estaba viviendo el país.

Pero últimamente en el proceso han surgido nuevas dificultades. Problemas tanto internos como externos del sector financiero hicieron su aparición; dificultades que son mucho más críticas que el propio déficit del Gobierno Central han surgido en los establecimientos públicos descentralizados y en las empresas del Gobierno. El proyecto bandera del Gobierno, la construcción, se ha ido quedando poco a poco sin recursos. Las unidades del poder adquisitivo constante y las corporaciones de ahorro y vivienda, han venido experimentando una caída notable en sus captaciones. Una restricción en la provisión de bienes importados se advierte en toda su intensidad, porque por el déficit de la balanza cambiaria y de la balanza de pagos, el gobierno ha tenido que adoptar una política de control de importaciones que está afectando seriamente el desarrollo de las industrias y de las actividades que demandan insumos de origen externo. El incremento de la carga de la deuda externa, especialmente en un sector sensible para la sociedad colombiana, cual es el de los servicios públicos, ha sido notable. Todo esto integra el cuadro aludido.

Objetivos de la política económica

Hechas estas reflexiones sobre el estado de la economía nacional, debemos repasar ahora los objetivos que el Gobierno se fijó para su política económica: procurar la estabilidad monetaria y de precios, desmontar las expectativas inflacionarias; proteger la industria nacional; lograr, a través de la construcción de vivienda, la reactivación económica; racionalizar el gasto público; lograr un reordenamiento financiero e incentivar la capitalización social, eran los objetivos. Fundamentado en estos pilares el Ejecutivo emprendió la marcha que hoy queremos evaluar.

¿Pero qué venía de atrás; cuál era la situación que el país había vivido en la época anterior? Esquemáticamente la situación se puede plantear en esta forma: se había producido la apertura del sector externo. Con base en la bonanza cafetera y la abominable bonanza del vicio se optó por una apertura del comercio internacional.

Se produjo un crecimiento de las tasas de interés porque se consideró útil para la economía colombiana dejar libertad para que las gentes compitieran por el ahorro privado; se adelantó una política de devaluación por debajo de los requerimientos de una tasa de cambio de equilibrio, en consideración a los problemas de tipo social que podría generar el mantenerla actualizada; se aumentó notablemente el endeudamiento externo y también se operó una sustitución de productos de origen interno por bienes traídos del exterior.

Ajeno a lo anterior habría que citar lo que aconteció en el Gobierno López como consecuencia de las bonanzas. El fenómeno fue perfectamente claro: la expansión de los medios de pago surgida como consecuencia del crecimiento de las reservas internacionales, se compensó con una política monetaria que tendió a extrangular el sector financiero y le quitó crédito a la inversión pública y a la inversión privada.

Cuando en una economía se presenta un superávit cambiario es preciso que algunos sectores generen cantidades de ahorro interno suficiente para compensar al desequilibrio que el superávit ocasiona. La forma de captar ese ahorro puede ser por la vía impositiva o a través de mecanismos que directamente actúen sobre los sectores que lo generan. Durante el gobierno del Presidente López se optó por la alternativa menos aconsejable; se utilizó la política monetaria como medio de control. Con base en restricciones fuertes para el sistema financiero se quiso llegar al equilibrio, con tan mala fortuna que el sector se las ingenió para evadirlas. —Las llamadas innovaciones financieras, que produjeron el descontrol de la actividad y la más desenfrenada especulación de que se tenga noticia, son la consecuencia de esta política.

Cuando en una economía se presenta un superávit cambiario es preciso que algunos sectores generen cantidades de ahorro interno suficiente para compensar al desequilibrio que el superávit ocasiona. La forma de captar ese ahorro puede ser por la vía impositiva o a través de mecanismos que directamente actúen sobre los sectores que lo generan. Durante el gobierno del Presidente López se optó por la alternativa menos aconsejable; se utilizó la política monetaria como medio de control. Con base en restricciones fuertes para el sistema financiero se quiso llegar al equilibrio, con tan mala fortuna que el sector se las ingenió para evadirlas. —Las llamadas innovaciones financieras, que produjeron el descontrol de la actividad y la más desenfrenada especulación de que se tenga noticia, son la consecuencia de esta política.

Situación actual de la economía

Con estos elementos de juicio a la disposición, revisemos lo que ha pasado en la economía colombiana.

na en estos últimos tiempos. Rápidamente me voy a permitir mostrar unas cifras para que puedan-ustedes captar mejor la evolución de nuestra economía. En primer lugar veamos cual ha sido el comportamiento del producto bruto interno.

Entre 1980 y 1983, aumentó a tasas de 2.3% en 1981, 0.9% en 1982 y 0.8 en 1983. Pero no son exclusivamente las cifras sobre el comportamiento del producto lo que importa ahora: hay que ver su estructura para poder apreciar el impacto de la recesión.

Mientras en 1980 la participación de la industria manufacturera era del orden de 22.4%, en 1983 pasó a ser del 20.4%. Una pérdida de participación del sector industrial en esta etapa es la primera evidencia del fenómeno. La agricultura mantiene su participación relativa, pero con debilitamiento muy pequeño. De todas maneras ahora copa el 22.7% cuando en 1981 alcanzaba el 22.9%. El comercio contribuye con un 12%, a tiempo que los establecimientos financieros fluctúan entre el 14 y el 15%. La explotación minera a su turno se ubica entre el 1.3 y el 1.5..

¿Qué significa esto? Significa que el desarrollo del país en esta etapa ha sido excesivamente lento y desequilibrado en su composición sectorial. La evolución relativa de los sectores que más contribuyen a la formación del producto o se ha quedado estancada o ha bajado notablemente.

La oferta y demanda finales, es decir, la cantidad de bienes y servicios de que dispone una economía en un momento determinado ha variado entre el 2.7% en 1980-81 a menos 0.8% en 1983. Esto significa que la economía colombiana en esta etapa ha tenido menor oferta de bienes y servicios y por ende una menor demanda de tales bienes y servicios.

Se deduce de las cifras anteriores un fenómeno que hay que destacar suficientemente. El problema de la contracción de la demanda como factor preponderante de la caída de la actividad económica nacional. Tal como lo revelan los guarismos, el debilitamiento de la demanda ha sido la causa mediata del ciclo en que hoy se encuentra la economía colombiana.

Visión Sectorial

Repasando los distintos sectores de la producción tenemos, por ejemplo, que en la agricultura la producción de los principales cultivos, medida a miles de toneladas, mostró los siguientes cambios: en 1980 llegó a 5.568 mil toneladas; en 1982, se ubicó en 6.092 mil toneladas y en 1983 bajó a 5.872 mil toneladas. Esto en los cultivos semestrales que están compuestos por

ajonjolí, algodón, arroz, cebada, fríjol, maíz, sorgo, soya, trigo y papa.

En cultivos anuales y permanentes, la situación ha sido: 7.973 mil toneladas en 1980, 7.900 mil en 1981 y 7.430 mil toneladas en 1983.

Como se ve, la producción de cultivos semestrales y de cultivos permanentes ha bajado en esta etapa. Eso explica las dificultades actuales y puede explicar los problemas de abastecimiento y de precios que podemos tener en adelante.

¿Cuáles las razones para que esto ocurra? Pues muchas. Entre otras podría citar la violencia, que está haciendo tanto daño a la producción agropecuaria; la falta de definición de metas y alternativas en la política agropecuaria; problemas de coordinación entre los institutos encargados del sector; dificultades para el financiamiento; coherencia defectuosa en las decisiones y, manifiesto-descontrol en la determinación de los precios.

Todo ello forma un cuadro de desestímulo al sector agrícola y un grave problema para los colombianos que vemos cada vez menos probable tener alimentos para nuestra población.

Política Cafetera

El sub-sector cafetero, que es parte principal de la actividad agropecuaria, es un tema al cual debemos otorgarle la mayor atención y cuidado, porque estamos a las puertas de una situación nueva que no puede ser soslayada por el país. Aunque su comportamiento pueda calificarse de favorable en esta etapa, es bueno que se mire dentro de una perspectiva de más largo plazo dado que las condiciones de la producción interna y del mercado mundial deben conciliarse para la definición de la estrategia que en esta materia deberemos seguir rigurosamente.

A título de ejemplo, es bueno analizar si la superproducción que hoy caracteriza al mercado cafetero interno es puramente coyuntural o tiene definitivamente los rasgos de superproducción estructural. Ello; porque en alguna medida el diseño de la política futura dependerá del diagnóstico que sobre este especial particular se haga.

Para poder aproximarse al problema es necesario precisar de qué ha dependido la producción y la productividad que hoy exhibe. Conociendo tales aspectos, el esclarecimiento de la situación puede resultar más expedito.

Desde principios de la década de los setenta se inició en Colombia un proceso masivo de sustitución de cafetales que tenía dos ingredientes esenciales:

la incorporación de una nueva tecnología y la posibilidad de alcanzar elevados rendimientos en la producción.

La variedad caturra que fue la sembrada, significó efectivamente una nueva tecnología y una mayor productividad por área cosechada; no obstante, es necesario recordar que a diferencia de los tipos de café tradicionales —arábigo o borbón— ésta tiene un ciclo vegetativo más corto y exigencias de manejo superiores.

Dadas estas especiales características, en mi sentir la actual super-producción es de tipo puramente coyuntural, siendo probable que por haberse agotado el ciclo vegetativo —diez años aproximadamente— la producción empiece a descender drásticamente en los próximos años.

Aparte de lo anterior debe tenerse también en cuenta la aparición de la enfermedad de la roya en los cafetales. Este factor de sobre costo y de contracción de la producción, hace parte integral de la nueva situación.

Frente a las necesidades de cambio exterior y a las condiciones socio-económicas que tiene la producción cafetera, no hay duda que la política que debe trazar el país en esta materia debe ser la de mantener la participación en el mercado mundial, que hoy es del orden del 16%. Para cumplir este objetivo debe definir una estrategia clara en estas materias: soqueo de cafetales, política de precios y diversificación de la producción. En el primer caso es claro que si los árboles viejos no se soquean oportunamente habrá una baja en la producción que impedirá sostenernos en el mercado; en el segundo, triple debe ser el plan: absorber el sobre-coste del control de la roya, fortalecer el ingreso del productor y sanear el Fondo Nacional del Café. En cuanto al último, la conveniencia de estimular la diversificación del ingreso del productor es evidente. Sin disminuir la producción es necesario darle alternativas de ingreso diferente a los cultivadores.

Sector Industrial

Continuando el rápido examen de los diversos sectores, nos corresponde indagar sobre lo ocurrido en la producción industrial. Según la información disponible, el debilitamiento de las actividades en este sector ha sido permanente en el lapso 1982 - 1983. El total nacional señala una contracción del 6.63% incluyendo la trilla de café. Sin incluir este renglón, la caída de la producción es del orden del 6.68%. Todos los sectores, pero particularmente el textil, que

tuvo una disminución en la cantidad de producto generado del 11.98%, el de muebles de madera, que experimentó una contracción del 12%, el de equipo profesional y científico que bajó en un 7%, el de otros derivados del petróleo, que disminuyó en 14%, señalan comportamientos depresivos, lo cual es prueba evidente del agudo ciclo recesivo que experimenta la industria nacional.

Un poco y en contraste con la situación reseñada, para el primer trimestre de 1984 se observa un comportamiento positivo de la producción industrial. Sin contemplar la trilla de café, el incremento es del 6.71%, destacándose como hecho sobresaliente de la reciente etapa el innegable crecimiento experimentado en los frentes de alimentos y bebidas, tabaco, derivados del petróleo, papel y sus productos, productos de caucho, sustancias químicas, equipo y material de transporte. A partir de septiembre de 1983, quizás por el efecto dinamizador del gasto público y por haberse quebrado las expectativas de inflación, el sector comenzó a mostrar signos positivos en su evolución; no obstante tan ventajosa circunstancia, no deja de llamar la atención que ella se presente en medio de una crítica situación en el empleo. Cualquier persona se pregunta: ¿Cómo puede darse un proceso de reactivación con un desempleo tan alto? A no ser que se hubiera producido un cambio tecnológico espectacular el fenómeno podría tener alguna explicación satisfactoria. Lamentablemente eso no ha ocurrido en el país. Entonces esta "reactivación" no debe ser la expresión real de un comportamiento nuevo, sino el signo casual de un fenómeno transitorio.

Construcción

Pasando a la actividad de la construcción; si nos fijamos en las cifras que da Camacol, encontramos que 1983 fue un año notable. Las licencias otorgadas alcanzaron los seis millones seiscientos diez mil doscientos cuarenta y nueve metros² que comparados con el año anterior (5.288.000) dan la impresión de una importante actividad en el sector.

No obstante este buen desempeño, Señor Ministro, hay dos o tres cosas que resultan paradójicas. Primero; ¿por qué se demoró tanto el Gobierno en poner a funcionar su proyecto bandera, si lo tenía definido como política económica desde el principio?

Segundo: ¿Por qué permitió que se debilitara la estructura de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda que hoy marcan un desfinanciamiento del orden

de 12 mil millones de pesos? En un trimestre, el de enero a marzo, las corporaciones perdieron más de nueve mil millones de pesos en depósitos. La decisión del decreto 1131, que desvirtúa en muy buena medida el concepto del valor constante y lo ata a la tasa real de interés, en una fórmula complicadísima, llega con indudable retardo. Habiendo recibido las corporaciones una cantidad de recursos importantísima como consecuencia de la seguridad que brindaban al momento de la crisis de 1982, ¿por qué se les dejó debilitar?

Tercero: ¿Por qué el Instituto de Crédito Territorial se encuentra financieramente mal? Según cifras, el déficit de la Entidad es de más de tres mil millones de pesos. Y lo que es más grave, ha adquirido una deuda flotante en contravía del presupuesto nacional. Parece que la idea del Gobierno es fusilar antes de traer la orden.

Desde otro ángulo, también es cuestionable el efecto reactivador que la construcción ha tenido sobre la economía. Los indicadores, a excepción de la producción de cemento y algún otro, muestran que el efecto de la construcción en el conjunto no ha sido el esperado. Según parece el tipo de vivienda que se está construyendo no tiene el efecto dinamizador deseado.

Sector Minero

Pero no todo pueden ser noticias malas. En la evolución del sector minero puede estar la salida a nuestros problemas.

Los anuncios de prensa, las cifras que se están mostrando, particularmente las que tienen que ver con la producción de petróleo, señalan que ahí hay una buena posibilidad y que rápidamente el país puede estar en situación de autoabastecimiento.

También hay esperanzas en el sector de carbón. Pero honorables Representantes, ojo con el problema del Cerrejón y Carbocol concretamente. En la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, como Representante de esta Cámara, he advertido sobre las dificultades que está enfrentando Carbocol para atender los requerimientos del proyecto más grande que el país haya emprendido. Podemos estar, si no se cuida el proyecto del Cerrejón, en situación de hipoteca literal de la economía colombiana, porque es un proyecto que vale 3.300 millones de dólares. Ahí hay posibilidad; pero ojo Honorables Representantes y Señor Ministro de Hacienda, porque Carbocol tiene problemas financieros y de administración.

Este repaso rápido del sector real de la economía nos indica que evidentemente las cosas no han funcionado; no han estado bien. Problemas de estructura, problemas de dependencia externa, problemas de errores en política, se reúnen para mostrarnos un panorama nada deseable a los propósitos que el Gobierno se fijó en su plan de desarrollo.

Balanza Cambiaria

Corresponde ahora hacer el análisis del sector externo, especialmente el de la balanza cambiaria.

En 1979 la situación de la balanza cambiaria fue de un superávit de 1.134 millones de dólares; en 1980, el superávit alcanzó a 735 millones de dólares; en 1981, apareció por primera vez y en mucho tiempo un déficit de 654 millones de dólares, siguiendo el proceso así: 1982, -1.227 millones de dólares; 1983, -1.820 millones de dólares y para 1984 se proyecta un déficit de -1.808 millones de dólares. Hasta el mes de junio de este año el déficit de la balanza cambiaria era de 1.053 millones de dólares.

A su turno el comercio se portó así: las exportaciones en 1979 alcanzaron un monto de 3.043 millones de dólares; a tiempo que las importaciones fueron de 2.557 millones de dólares; en 1980 la situación fue de 3.394 millones de dólares en exportaciones y 3.500 millones de dólares en importaciones. En 1981, Gobierno Turbay, las importaciones fueron 3.797 millones de dólares y las exportaciones 2.925 millones de dólares. El déficit comercial irrumpió en el escenario nacional después de algunos años de pausa.

El movimiento neto de capitales, factor importante para el análisis de la balanza cambiaria, ha tenido el siguiente desempeño: en 1979 el saldo fue positivo en 485 millones de dólares; en 1980 en 570 millones de dólares; en 1981 en 868 millones de dólares; en 1982 en 486 millones de dólares y en 1983 ya resultó negativo en 19 millones de dólares. Comenzamos a ser exportadores netos de capitales.

A la luz de estas cifras cabe formular las siguientes preguntas: primero; conociendo el debilitamiento de la balanza cambiaria, ¿por qué las medidas de control de importaciones se demoraron tanto? ¿Cuál fue el motivo o la razón que se tuvo en el Gobierno para aplazar las medidas de carácter administrativo que debían aplicarse para controlar las importaciones? Segundo; ¿por qué viendo el déficit de capitales y el problema que surgía como consecuencia del cierre de los mercados internacionales, se esperó tanto para controlar los dólares viajeros e imponer un control más drástico a la salida de capitales, que se ha conver-

tido en factor primordial del debilitamiento de las reservas? ¿Por qué se esperó tanto el Ministerio de Hacienda para salir a los mercados a negociar los créditos que ahora sí necesitaba con urgencia el país?

Tasa de cambio y control cambiario

A propósito del tema de movimiento de capitales, surge una cuestión bien interesante y a la vez inquietante para la política económica; es la relacionada con la tasa de cambio.

Dentro de un plano de la más absoluta ortodoxia, de un tiempo para acá el Gobierno decidió acelerar el proceso de devaluación, llegando a porcentajes de más del 28% al año. Procurando alcanzar una tasa de equilibrio que facilite el ajuste de la balanza de pagos, el Ejecutivo ha considerado que con base en la devaluación podrá incentivar fuertemente las exportaciones, limitar las importaciones y proteger las reservas internacionales. Conforme al dictamen técnico tal política no deberá ser objeto de cuestionamiento, especialmente si se tiene en cuenta que no puede tolerarse un rezago mayor en la relación de precios internos y externos que se refleja a través de la tasa de cambio. No obstante la validez de este planteamiento, es un hecho que en las actuales circunstancias, por la brecha que se ha abierto entre las tasas de interés, no parece acertado continuar con el sistema de las minidevaluaciones. Ante la expectativa de una devaluación fuerte y el indudable atractivo que ofrece para los inversionistas una tasa de interés del 10% o del 11% en dólares, por ejemplo, más el reajuste cambiario del 28 ó 29%, la inclinación a adquirir divisas para colocarlas en bancos de Miami o Panamá, debilitando en forma notable las reservas internacionales, se torna irresistible.

Pese a la devaluación del bolívar venezolano del mes de febrero pasado, que indujo una nueva devaluación del peso frente a la canasta de moneda de América Latina, el aludido ritmo de devaluación (28% anual) nominal del peso permitió que la tasa de cambio real con relación al dólar y al conjunto de países con los que comercia Colombia continuara con la tendencia ascendente que venía manifestando desde el segundo semestre de 1983. Este sostenido incremento en la tasa de cambio real ha conducido, además, a una acelerada recuperación de los precios relativos en pesos de las importaciones y de las exportaciones menores, con respecto a los bienes producidos y consumidos domésticamente, limitándose de esta manera los incentivos a importar y haciéndose más atractivo el negocio de la exportación.

El acelerado ritmo de devaluación, sin embargo, como ya lo anoté, viene creando problemas en otros campos y, en particular, en los relacionados con los flujos de capital y con los costos financieros en pesos del endeudamiento externo. Al hacer que la tasa de interés externa, medida en pesos, se coloque significativamente por encima de la tasa doméstica, un ritmo de devaluación como el actual constituye un frente de mayores costos para personas o entidades endeudadas en moneda extranjera, que no sólo crea problemas para el normal desempeño de muchas de las empresas productivas que se encuentran en esta situación, sino que genera incentivos a reducir los niveles de endeudamiento externo, adelantando pagos y dejando de renovar las deudas vencidas en la medida de lo posible.

Así mismo, a pesar del control de cambios vigente, un diferencial en las tasas de interés tan grande como el actual (siete puntos porcentuales) genera incentivos para la fuga de capitales. También ese diferencial se convierte en un factor desestimulante para los reintegros oficiales de divisas que no sólo trae consigo la caída de los ingresos netos provenientes de las exportaciones de servicios sino que estimula la subfacturación de importaciones y la sobrefacturación de exportaciones.

El crecimiento en el diferencial de las tasas de interés, unido a los problemas comentados y a la reducción de la inflación, sugieren la conveniencia de ir reduciendo gradualmente el ritmo de devaluación nominal, sin dejar de mantener una política activa en ese frente que permita incrementos anuales del orden del 12% en la tasa de cambio real con relación al dólar.

Otro aspecto importante del problema de la balanza que hay necesidad de mencionar es el que tiene que ver con la política de control y evolución de las importaciones.

Pese a la urgente necesidad de reforzar los controles a las importaciones, los registros aprobados durante el primer trimestre del presente año fueron superiores a los de los tres trimestres anteriores y únicamente presentaron una reducción del 7.2% en comparación con el primer trimestre de 1983. Esta baja estuvo además concentrada de manera casi exclusiva en las aprobaciones de licencias para el sector comercio, puesto que las solicitudes aprobadas al sector oficial se redujeron apenas en un 3% y las correspondientes a la industria registraron un ligero incremento que, aunque puede ser en parte el resultado del desplazamiento de importaciones que antes se hacían a través del comercio, evidencia de cualquier manera una incomprensible laxitud de su control. El monto global de las importaciones aprobado en los tres primeros meses del año (más de US\$450 millones mensuales, en promedio), está muy por encima de cualquier

cantidad aceptable para una situación de estrechez cambiaria como la que ya estamos padeciendo.

Apoyado en cálculos de Fedesarrollo, debo insistir ahora en la necesidad de mantener niveles de aprobación de licencias del orden de US\$250 millones mensuales para las importaciones reembolsables durante el resto de este año. Sólo así se podrá garantizar la obtención de un superávit comercial en la balanza de pagos de 1985, lo cual constituye una condición mínima indispensable para que el país pueda sobrellevar la carga de los intereses de su deuda externa y su déficit en el balance de servicios. Para alcanzar este objetivo, además, es indispensable una reducción en las importaciones del sector público. Por ello, Señor Ministro, no podemos permitir que el país se embarque en proyectos intensivos en importaciones, sea en el sector público o en el sector privado. Las razones están ya dichas; pero si alguna faltara bastaría decir que: sencillamente no tendremos con que pagarlas.

La cuestión fiscal

Corresponde a esta altura del debate tratar el tema que ha puesto a rasgarse las vestiduras a mucha gente. A manera de una poderosa bomba, el reconocimiento que en pocos días hiciera el Señor Presidente de la República sobre la crítica situación que enfrentan las finanzas públicas nacionales despertó la conciencia aletargada de muchas gentes que no habían querido percatarse de la cruda realidad.

Una y mil veces tenemos que insistir en que esto no tiene nada de nuevo.

En diciembre del año pasado, en la revista que dirige el Dr. Mazuera, apareció un artículo de mi cosecha en el cual señalaba que el Talón de Aquiles de la política económica era el déficit fiscal. Hace relativamente pocos días, en Nueva Frontera, apareció un escrito que intitulé "La Encrucijada Fiscal". Allí analizo la situación vivida en 1983 y las perspectivas que se ofrecen para la actual vigencia. Mejor prueba de nuestra afirmación no puede darse. Pero como mi intención no es demostrar quien lo vió primero, sino contribuir a la discusión de tan apasionante tema, me propongo precisar ciertos aspectos que son de indudable valor para poder cumplir el objetivo propuesto.

En primer lugar, es necesario responder la siguiente pregunta: ¿Cuál era la estructura de los ingresos del presupuesto antes de llegar al Gobierno el Presidente Betancur? Luego de la reforma tributaria de 1974, solamente en los años 1975 y 1979, el total de los ingresos del Gobierno Nacional mostró satisfactorios por-

centajes de incremento. Sin embargo, la estructura interna de tales ingresos fue marcadamente desfavorable a los propósitos de un esquema tributario equitativo y flexible a los cambios de la producción.

Según lo revelan las estadísticas, mientras los impuestos indirectos evolucionaron a tasas del 17.2% en 1979 y en el peor de los casos el 1.5% en 1982, pero siempre positivas, los impuestos directos señalaron en siete de los nueve años analizados (1974 - 1982) porcentajes negativos reales que van desde el 1.2% en 1982 hasta el 12.2% en 1977.

Este hecho particularmente nocivo, deja al descubierto dos o tres problemas que no fueron oportunamente corregidos. De una parte, la inocultable preeminencia de los impuestos indirectos sobre los directos, lo cual contradice abiertamente el principio de justicia que debe caracterizar todo sistema tributario. No obstante la regresividad que en nuestro medio muestra el impuesto de renta y complementarios por su defectuosa operatividad, es reconocido que los impuestos indirectos lo son aún más, a pesar del tratamiento que se pueda dar a las tarifas, lo cual determina que estructuras de este tipo sean socialmente indeseables.

De otra parte y referido el tema a la imposición indirecta, también era notable la alta dependencia que este rubro tenía de tributos vinculados con operaciones del sector externo de la economía. Una parte demasiado importante actuando en función de ingresos altamente inestables, tal el caso de los impuestos de aduanas y de ventas sobre bienes importados y las utilidades de la cuenta especial de cambios, volvió especialmente vulnerable el financiamiento público interno. Si no: ¿qué fue lo que ocurrió en este tiempo? Con el agotamiento de los recursos de cambio exterior el andamiaje tributario se vino a tierra.

Por último, era absolutamente clara la inestabilidad de los impuestos directos frente a la evolución del Producto Interno Bruto. Ello, desde luego, tenía que afectar la buena marcha de todo el aparato económico dado que la falta de flexibilidad del sistema tributario tiende a convertirse en obstáculo para la formación de capital, tanto público como privado y para el sostenimiento de políticas coherentes en los campos monetario y cambiario. No en vano los principios básicos de política fiscal parten de la necesidad de adaptación de los impuestos a las variables situaciones de la economía.

Aparte de estos problemas, el panorama fiscal del país mostraba otras facetas que concurrían a hacer mucho más crítica la situación. El gasto público, desde la perspectiva que se le mire, señalaba un continuo y marcado crecimiento. Así mismo, el uso del crédito externo se hacía intenso y con él se sustituían

recursos internos para financiar gasto corriente del presupuesto nacional. Los denominados créditos "jumbo" irrumpieron fuertemente en el escenario nacional, hasta llegar a la no despreciable suma de US\$1.350 millones.

Dos o tres comentarios sugiere la reseña anterior: primero que todo, la inocultable falta de decisión del gobierno anterior para encarar el problema. Denunciar las dificultades, tal como lo hizo el Presidente Turbay en alocución de año nuevo a los colombianos o elaborar un trabajo sobre el origen político del déficit para presentarlo en la Universidad de los Andes, que fue lo hecho por el Ministro Wiesner, no podría ser suficiente, ni mucho menos acorde con la responsabilidad que debe caracterizar los actos de gobierno. Usando los recursos de la cuenta especial de cambio —llegó a representar— más del 25% de los ingresos corrientes y acelerando la contratación de crédito externo se sorteó un problema que ha debido recibir otro tratamiento y prioritaria atención.

En segundo lugar; no parece razonable que después de haber aumentado considerablemente el endeudamiento externo, entre otras cosas contratado en términos de plazos y de tasas de interés diferentes a lo que se venía haciendo, hoy nos sorprendemos con el costo que significa su amortización. Lo cierto es que al País lo embarcaron en la euforia de la deuda y ahora tiene que destinar más del cuarenta y cinco por ciento de sus ingresos de divisas a su amortización. Este año, para citar un ejemplo, el sector central del gobierno, solamente, habrá de dedicar más de mil doscientos millones de dólares a pagar intereses y principal de los créditos vigentes.

Como complemento de todo este panorama es necesario hacer mención de los condicionantes estructurales que caracterizan la política fiscal. Tres son los temas que más se destacan y hay que tocar aquí: el carácter residual de la inversión pública, el régimen de transferencias vigente y su efecto sobre el desequilibrio de las finanzas públicas y las rentas compensadas o de destinación específica. Así sea brevemente, veamos cada uno.

Por la inflexibilidad que exhibe el gasto público, se ha vuelto costumbre que la gran sacrificada en el proceso fiscal sea siempre la inversión pública. Solamente cuando hay recursos externos —crédito— o sobre algo de los ingresos corrientes (?) es posible hacer inversión. Cuando una economía no puede programar adecuadamente la formación de capital, es bien difícil que la política económica tenga éxito. Bien saben ustedes que de la magnitud de la inversión depende la cantidad de bienes y servicios que pueda disponer la sociedad en un momento determinado.

Pero hay algo más; el setenta o el ochenta por ciento de la inversión pública la realizan en Colombia los

establecimientos públicos descentralizados, entidades en demasiados casos ajenas a la coordinación y al control de órganos superiores a la administración que hagan más eficiente la función pública. Sin temor a equivocarnos me atrevo a afirmar que es más grave el problema en estas entidades que en el gobierno central y que si no se hace un gran esfuerzo por controlarlas no vamos a poder salir fácilmente del problema.

Con un criterio sano en su concepción, de tiempo atrás se pusieron en marcha en nuestro sistema mecanismos de participación de transferencia de recursos del gobierno central a los municipios y a los departamentos con el fin de fortalecer su capacidad financiera. El denominado "situado fiscal" y la participación en el impuesto sobre las ventas constituyen el núcleo central de este sistema.

Por aquellas cosas que ocurren en nuestro medio, estos mecanismos se han convertido en onerosa carga para el fisco debido al poco estímulo que para los municipios y departamentos representa hacer un esfuerzo fiscal propio. En algo que gráficamente he denominado como "pereza fiscal", se ha traducido el sistema utilizado.

En la etapa anterior a la expedición de la Ley 14 de 1983, el único generador de ahorro corriente neto era el Gobierno Central. Los establecimientos públicos, los departamentos, los municipios literalmente hablando se "recostaban" en el presupuesto de aquel, produciendo los infartos que todos conocemos y que se traducen en un mayor desequilibrio del balance financiero oficial.

Las rentas compensadas o con destinación específica son otro gran obstáculo al buen desempeño de la política fiscal. Contrariando un principio básico del presupuesto, cual es el de la unidad de caja, cada vez que se desea proveer de recursos a una actividad en particular se adopta el expediente fácil de tramitar una ley que le fija a algún recurso un destino del cual no puede salirse la autoridad económica. Buscando garantizar disponibilidades para gastos que se juzgan prioritarios, paulatinamente se le ha ido restando flexibilidad al manejo de los recursos del Estado y con ello se ha prolijado su inadecuada asignación.

La programación del gasto

Aunque el manejo del presupuesto de ingreso y gastos públicos debe obedecer a un proceso decisorio integrado y simultáneo, generalmente tiende a otorgársele mayor preponderancia al lado del ingreso y en especial al de los aspectos tributarios.

Es bien sabido que el funcionamiento del mercado por sí solo no garantiza la eficiente asignación de los recursos económicos, ni el suministro de los bienes de carácter público, así como tampoco una adecuada distribución del ingreso; ya que éste depende en buena parte de factores independientes a las personas consideradas en forma individual. La política presupuestal se convierte así en mecanismo indispensable para llenar esos vacíos, siendo la eficiente orientación del gasto público condición sine qua non para que ello pueda lograrse.

En Colombia, al igual que en muchos países en vía de desarrollo, el hecho de que el funcionamiento del mercado sea aún más incipiente e imperfecto y que la distribución del ingreso esté muy distante de ser medianamente aceptable, una adecuada política presupuestal asume un papel aún más preponderante.

La ausencia de criterios económicos claramente definidos, de una consistente planificación y de un eficaz control del gasto público determinan la indisciplina fiscal, la cual necesariamente redundará en costos sociales de incalculable magnitud.

Como recordará el Señor Ministro, en un trabajo que elaboré hace algún tiempo y que aparece citado en el informe Wiesner-Bird, hube de anotar que el esquema del presupuesto nacional actual es, en gran medida, el resultado de una reacción histórica ante la necesidad de salvaguardar la integridad de las asignaciones contra administradores descuidados, mal informados, o mal intencionados en las diversas dependencias ejecutivas. El presupuesto es un instrumento para controlar el gasto. No se ha diseñado para ayudar al análisis económico, ni a la planificación, ni para la toma de decisiones y no funciona bien para estos fines. Es un presupuesto convencional para el contralor; no es un presupuesto para el administrador.

El que las decisiones de asignación de fondo se lleven a cabo sin divergencias, distorsiones o engaños es un elemento importante para el mantenimiento de las instituciones democráticas. Los ciudadanos tienen que controlar los fondos públicos a través del juicio crítico de sus representantes elegidos y la actuación de sus funcionarios públicos. Esto constituye la base de la confianza y la fe públicas.

Pero la ejecución, fiel y honrada de las decisiones de aprobación de fondos no es suficiente. ¿Qué hay que decir acerca de la calidad de esas decisiones cuya ejecución irreproachable se ha asegurado? ¿Se puede afirmar que una democracia está eficazmente administrada cuando no señala claramente sus objetivos y sus recursos, y cuando no aplica los medios escasos para asegurar los fines de mayor prioridad? Es obvio que un presupuesto diseñado convencionalmente y que cumple los requisitos de un proceso racional de de-

cisiones, no asegura automáticamente que se tomen decisiones también racionales. Pero sí puede ejercer una influencia poderosa para la consecución de ese fin. Puede señalar e ilustrar con hechos las disyuntivas más importantes y esto lo puede hacer, al menos con alguna exactitud, en términos de resultados. Más aún, esto lo puede hacer sin debilitar la función tan importante del presupuesto de ser instrumento de responsabilidad financiera.

En consecuencia, afirmar que el presupuesto actual está diseñado primordialmente para asegurar la honradez de las ramas del ejecutivo —aún así vemos todos los días problemas en este sentido—, no es sino citar una característica importante a toda estructura presupuestal y reconocer así mismo la omisión de otra igualmente importante: su contribución a la actuación bien informada y racional de la función ejecutiva. Las dos características no se excluyen mutuamente. Más bien hay que considerarlas como complementarias.

A lo anterior añadiría que la medición de las actividades del gobierno a través del presupuesto, es fundamental para una extensa gama de analistas y planificadores. Si bien se concentra una considerable atención política en los déficits o superávits presupuestarios (convirtiendo de paso el problema del desequilibrio en un problema de política monetaria y de banca central, o como materia estrictamente "financiera", debiéndose reconocer cada vez más que el gasto deficitario o el superávit es de hecho elemento del gasto o del ahorro nacionales cuya repercusión económica, es decir, sobre la corriente del ingreso y sobre la balanza de pagos, es tanto o más importante que sus aspectos monetarios), al tesorero del gobierno —habrá que utilizar el plural porque en la práctica son muchos— le interesa más que los ingresos de caja resulten suficientes para satisfacer las órdenes de pago, siendo otros especialistas los que tienen que prestar atención a la forma en que el presupuesto propiamente dicho se está ejecutando y así se están logrando adecuadamente los fines nacionales. Por todo ello; el presupuesto no puede ser instrumento de dominio de unos cuantos especialistas, sino la expresión de una política a la cual tienen acceso muchas personas.

Dentro de un fenómeno que en frase oportuna un autor definió como de "perversidad fiscal", que es aquél en el cual las políticas que se adopten en los diferentes niveles de la administración pública pueden estar en conflicto unas con otras, se ha movido casi que tradicionalmente la política fiscal y más específicamente la presupuestal de Colombia. En efecto, una fragmentación presupuestaria excesiva que para nada contempla objetivos consolidados del sector público y que no se basa en la planificación del gasto

público a largo plazo que utilice en forma más consistente criterios de política económica basados en una planificación del desarrollo, han determinado que, en la práctica, la acción gubernamental encuadrada dentro de los moldes del actual sistema de presupuesto no corresponda a los imperativos nacionales.

En apretada síntesis señalaré los defectos del sistema presupuestario nacional para que ustedes, Honorables Representantes, puedan evaluar más objetivamente lo que ahora está aconteciendo.

Básicamente el problema presupuestal colombiano reside en la falta de planificación adecuada del gasto público y por ende en la desatención en la eficacia distributiva de los recursos. Es un hecho indiscutible que la necesidad de programación proviene de las limitaciones de los seres humanos y de la rigidez del ambiente físico que nos rodea; empero, esta consideración en nuestro país ha sido dejada de lado por una supuesta inutilidad derivada de los abruptos cambios que se operan en las variables económicas.

Ajeno a este problema de orden general, existen otros más específicos, a saber: la relación de los gastos con las rentas es poco consistente; los criterios de política económica, o están fuera del contexto de la programación presupuestal o no se utilizan en forma adecuada; existe una marcada ausencia de identificación de las exigencias de gastos futuros de programas y proyectos en curso; en demasiadas oportunidades las decisiones de gasto se toman sin la debida consideración de las consecuencias financieras; es evidente la falta de coordinación entre las entidades que intervienen en la dirección económica; existe una marcada preferencia por los presupuestos globales, en detrimento de evaluaciones indicativas o directivas; es manifiesta la fragmentación presupuestal y falta de integración entre los aspectos financieros físicos de las transacciones; la vinculación con los planes de desarrollo es inadecuada; faltan criterios para apreciar el rendimiento del presupuesto; media un énfasis exagerado en los objetivos financieros; no se fiscalizan la falta o el exceso en la utilización de los créditos acordados, la inobservancia de los plazos, las subidas de los costos, la no utilización de las capacidades de producción; perjudiciales retardos en la liberación de fondos y dificultades en la gestión de las tesorías se presentan frecuentemente; procedimientos arcaicos del registro de las operaciones sustenta la estructura contable; prácticas de clasificación anticuadas caracterizan el sistema; retardos considerables en la entrega de la información también le son característicos; y, finalmente, la vinculación del sistema contable con la contabilidad nacional es deficiente.

A manera de marco de los problemas descritos, el control fiscal es ineficiente a la par que absurdo en muchos casos. La organización y los procedimientos

de control fiscal manifiestan defectos fundamentales que conducen casi que necesariamente a la ineficiencia en cuanto a los fines del mismo y a la tentación de falta de honestidad para muchos de los funcionarios encargados del control fiscal.

En apoyo de las afirmaciones precedentes surge la lamentable afirmación que el propio gobierno hiciera sobre un problema concreto. En el documento intitulado "El presupuesto nacional de 1984 y perspectivas para 1985", se lee la siguiente perla: "Es de anotar que un incremento del 25.6% en funcionamiento, en el curso de un año en el cual la inflación se estima en cerca de un 15%, es realmente elevado. Por un lado, el incremento salarial efectivo de parte del sector público superó ampliamente el aumento nominal del 18.5%. Por otro, las erogaciones destinadas a la educación crecen cada vez a un ritmo mayor y, lo que es peor, la confusión y desorden prevalecientes en el sector ni siquiera permiten una programación ordenada de las obligaciones correspondientes". Creo que es suficiente comprobación de lo antes anotado este reconocimiento de impotencia y de falta de acción. El más desprevenido de los colombianos se preguntará: ¿Pero, no es al gobierno a quien corresponde controlar y manejar situaciones de desorden como las que exhibe el sector al cual se le dedica la parte más importante de los recursos del presupuesto? Pues ahí está lo paradójico. Justamente el responsable de la política se queja de su propia incapacidad para poner orden.

Otro buen ejemplo del estado de cosas en que nos encontramos es el famoso recorte del 10% en el gasto público anunciado con bombos y platillos por el Ejecutivo. Aparte de que sólo se pudo cumplir en menos del 1%, desde el principio quedó bien claro que sólo era un sofisma de distracción dado que extrañamente el recorte coincidía con la sobreestimación de los ingresos incluida por el Ministerio de Hacienda en el presupuesto para 1984.

Aunque pueda parecer redundante, quisiera consignar ante ustedes las apreciaciones que en el documento sobre la "Encrucijada fiscal" hube de insertar. En aquel momento anoté: "Las condiciones de la economía en 1984 impondrán algunas restricciones adicionales a la financiación y a la ejecución del gasto público. De una parte se tiene que el margen de expansión monetaria atribuible a la contracción que genere el sector externo en este año será inferior al de 1983. Frente a la notable baja de la actividad importadora del país, explicable por el creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza cambiaria y el descenso en las reservas internacionales netas, la autoridad monetaria se verá obligada a evitar la disminución de las reservas internacionales netas a niveles que comprometan la estabilidad monetaria del

país e impongan la necesidad de una devaluación de facto. Por otra parte se advierte que el gobierno ha agotado las fuentes de financiación interna y créditos de emisión de corto plazo otorgados por el Banco de la República. Además, es claro el desequilibrio que exhibe el Presupuesto de 1984, el cual, no obstante haber sido objetado por voceros del Nuevo Liberalismo en las comisiones del Congreso, fue aturdidamente aprobado por éste". (Ver anexos 1 - 2 - 3).

Para apreciar la crítica realidad del cuadro financiero del Gobierno Central, es indispensable examinar los dos elementos claves del problema: por una parte el probable comportamiento de las rentas y los faltantes de apropiaciones y, de otra, las fuentes de que dispone el Ejecutivo para cubrir las erogaciones corrientes y de capital.

Basta el análisis de solamente los tres renglones de ingreso más importantes para comprobar de inmediato que el presupuesto de la actual vigencia está sobreestimado en algo más de \$44.000 millones. El repaso de cada renglón de ingreso nos permite apreciar mejor la anterior afirmación.

Como se estableció en este documento, el impuesto sobre la renta generó en 1983 ingresos por \$100.798.0 millones. A tal magnitud se llegó no solamente por la vía del recaudo que podríamos denominar como normal, sino también por dos hechos especiales: la ampliación del sistema de retención y la aplicación de la amnistía tributaria. Considerados los factores objetivos de comportamiento de esta renta durante 1984, cabe señalar que resulta a todas luces exagerado un incremento de más del 45%, tal como lo prevé el presupuesto. Varios son los motivos que tenemos para hacer esta aseveración. En primer lugar, la reducción de las tarifas y los estímulos tributarios consagrados en la Ley 9 de 1983 en alguna medida tenderán a disminuir el recaudo. Ante una economía en recesión, con un marcado debilitamiento del ingreso personal, es absolutamente imposible esperar aumentos significativos en la tributación sobre la renta, así se dé una mejor administración. En segundo lugar, durante esta vigencia no se producirán los ingresos extraordinarios que produjo la amnistía. En tercero, ya el propio gobierno aceptó su error cuando en los cálculos para justificar la utilización del cupo ordinario de crédito en el Banco de la República toma unos ingresos por este concepto de sólo \$128.809 millones, con lo cual la sobre estimación es de \$16.332.0 millones.

En lo que toca con el impuesto de aduanas, la situación es aún más crítica porque las medidas tomadas por el Ejecutivo para evitar una caída mayor de las reservas afecta drásticamente el comportamiento de esta renta.

Según la Ley de Presupuesto, los ingresos deberían estar alrededor de \$61.619.3 millones; pero a juzgar por las nuevas circunstancias, difícilmente llegarán a \$39.991.0 millones. Ello quiere decir que harán falta \$21.628.3 millones para cumplir la meta presupuestal.

Aunque los recaudos logrados en 1983 no darían base para esperar un crecimiento importante del impuesto sobre las ventas, las modificaciones introducidas en su estructura permiten estimar ingresos adicionales a los obtenidos en la vigencia anterior, pero no tan altos como los calcula el Gobierno.

Luego de todas estas precisiones y antes de entrar a tratar el tema de la financiación del presupuesto de la vigencia 1984, considero pertinente intentar algún comentario sobre ciertas afirmaciones que al calor de la crisis vienen haciéndose. Una de tales afirmaciones es que la reforma de 1983 fracasó.

Para lograr la más absoluta objetividad es necesario recordar que en economía las medidas no producen efectos inmediatos; siempre hay que esperar un período de maduración para que se puedan tener resultados concretos. También hay que tener en consideración el contexto global en que esas medidas se toman y observar su evolución.

Puestas así las cosas; mal puede decirse que unas medidas tomadas en junio de 1983, con aplicación, la mayoría de ellas, en 1984, ya estén produciendo todos los resultados. Como bien lo pude advertir en la ponencia de la Ley 9a., la solución del problema fiscal del país no estaba íntegramente en las normas allí consignadas; otras acciones y otras medidas eran necesarias para enfrentar íntegramente el problema. Pero aún más, ingenuo por decir lo menos, sería pensar que reformando el impuesto sobre la renta y dando unas facultades para fortalecer el impuesto sobre las ventas sería posible sustituir rápidamente los recursos de la cuenta especial de cambios, los ingresos de aduanas y el crédito externo. En una economía en recesión, con creciente desempleo y deterioro rápido del ingreso, no era (ni es) dable esperar resultados espectaculares. Dentro de las limitaciones propias del momento, los resultados de la reforma han sido buenos, ya que para este año se puede esperar un incremento en el ingreso por concepto del impuesto de renta del orden del 28%, tomado sobre la base de lo obtenido en 1983, que como saben ustedes tiene el ingrediente de la amnistía. A su turno, el producido del impuesto sobre las ventas pasará de 63 mil millones a algo más de \$83 mil millones, lo que representa un incremento de \$20 mil millones, monto no despreciable, sobre todo si se tiene en cuenta que después del primer semestre del presente año entrarán a operar a plenitud los reajustes.

Desde otro ángulo, es bueno que se vea la magnitud del esfuerzo que el país tendrá que hacer para sustituir los recursos que pierde por la caída del sector externo de nuestra economía. Un pequeño ejercicio que trata de identificar el origen de los ingresos según provengan de fuentes internas o externas, nos puede servir para formarnos una mejor idea de la situación. El cuadro que se inserta a continuación cumple este cometido.

Origen de los Ingresos Tributarios

	1980	1982	1983	1984
Fuentes internas	98.747.4	150.341.7	196.774.0	259.603.9
* Fuentes ligadas con el sector externo	70.026.2	104.484.4	101.650.9	59.156.9

* No incluye impuesto sobre las ventas de bienes importados.

A manera de colofón de lo hasta aquí señalado puedo decir lo siguiente: el déficit fiscal que hoy enfrenta el país es el resultado de la acumulación de errores en el diseño, formulación y ejecución de la política oficial, y de tal cúmulo de desaciertos no se puede eximir ni a éste, ni al anterior gobierno. La falta de anticipación de éste y la inercia del precedente, los hacen acreedores a una mala calificación en este campo.

La financiación del Presupuesto 1984

Como consecuencia de la sobreestimación de los ingresos prospectados para la presente vigencia y la subestimación de los gastos, la realidad escueta es que existe un considerable déficit en las finanzas del gobierno central, al punto que de no lograrse fuentes adicionales de recursos, podría producirse la paralización del aparato gubernamental en el breve lapso de tres a cuatro meses.

Frente a esta situación, considero de la más alta conveniencia tratar de precisar la magnitud del déficit, dado que cualquier gestión que se haga en el Congreso debe partir de la base de unas cifras ciertas y confiables.

Por circunstancias que desconozco, el Gobierno no ha podido presentar hasta el momento las verdaderas magnitudes del déficit: en el mensaje que

acompañó a la presentación del presupuesto para 1985 indica que el monto de financiación requerido durante este año llega a \$31 mil millones. Pocos días después, en la exposición de motivos del proyecto de ley sobre refinanciación del presupuesto, se cambió el monto inicialmente calculado a \$76.6 mil millones, con lo cual se creó el más absoluto desconcierto.

Si no sabemos de cuanto es el problema, difícilmente podremos llegar a soluciones consistentes.

En el plan de contribuir a hacer precisión y no en el de introducir más elementos de duda, me he permitido elaborar un cuadro que recoge las distintas variables que conforman la situación financiera al concluir el año 1984. (Aparece como anexo No. 4 en este documento). Siguiendo la misma metodología utilizadas por el Ministerio de Hacienda, y mediante la confrontación sistemática de los datos, a continuación explicaré los motivos que he tenido para apartarme de los cálculos oficiales.

Como se puede apreciar, la primera discrepancia surge en la cifra de \$41.9 mil millones que corresponde al cupo extraordinario de tesorería utilizado por el Gobierno en 1983 que aún no ha sido cubierto. Si bien se ha planteado la hipótesis de lograr su refinanciación, lo cierto es que hoy es una carga que pesa sobre la Tesorería General de la República.

En relación con los ingresos corrientes efectivos de 1984, mi discrepancia radica en el error que comete el Gobierno al pensar que las devoluciones por concepto de CAT y CERT serán solamente de \$14 mil millones.

Si hasta julio estas devoluciones llegaban ya a \$10 mil millones, juzgo que por lo menos en todo el año se alcanzará a \$20 mil millones, de allí que mi estimado de ingresos se reduzca a \$296.5 mil millones.

Dentro de la misma línea del cupo extraordinario de 1983 están los \$3.5 mil millones utilizados en 1984. Esta es una deuda que tiene el gobierno y su obligación es pagarla dentro de la vigencia.

Por lo que hace a los fondos disponibles para la financiación del déficit, mi discrepancia está en el crédito interno que según el Ejecutivo llegará a \$99.3 mil millones. De acuerdo con mis cálculos, la suma posible podría ser de \$92.2 mil millones, por las siguientes razones: no habiéndose derogado la Ley 12 de 1983, es obligación del Gobierno, una vez llegada la colocación de TAN a \$35 mil millones, destinar el 15% de las nuevas colocaciones a recoger deuda, lo cual impide la utilización de \$50 mil millones, tal como lo concibe la Administración. En mi sentir la utilización sólo puede ser hasta \$46 mil millones.

En julio el Fondo de Inversiones Públicas ha recibido recursos por menos de \$8 mil millones, difícil por cierto resulta que, en el resto de la vigencia se

logren ejecutar \$18.5 millones, cuando los factores que nutren este rubro muestran un continuo debilitamiento.

Sin entrar en mayores consideraciones y aceptando otras hipótesis, muy discutibles por cierto algunas, encuentro un desbalance de más de \$40 mil millones, que debe ser objeto de aclaración.

Ya para concluir y respondiendo la pregunta que sobre el ante-proyecto de ley por "La cual se dictan normas para proveer el financiamiento del presupuesto público", me formulara el H.R. Reyes, tengo el siguiente comentario de orden general: Vista la iniciativa desde sus ángulos político, económico y técnico, parece a todas luces inconveniente su aceptación y puesta en vigencia. Desde el punto de vista político, aceptando que los impuestos antes que un problema eminentemente técnico son un problema político, es clara la reacción de la opinión pública contra cualquier manifestación de reajuste en los impuestos.

Las razones para que ello ocurra son varias. De una parte, el ofrecimiento que en su campaña electoral hiciera el Presidente Betancur; la psicología que en torno de la carga tributaria han desarrollado los colombianos sometidos en un corto lapso a las vicisitudes de la emergencia económica, la llamada reforma tributaria de 1983, expresada básicamente en las Leyes 9 y 14, y las expectativas que durante todo este tiempo han alimentado las posibilidades de nuevas cargas; y, de otra, el dudoso mecanismo de, en alguna medida, restar capacidad financiera al próximo gobierno por la devolución que se pretende hacer de los tributos que ahora se recauden.

En el plano técnico, dos grandes dudas surgen sobre el proyecto; en primer lugar, encontrándose la economía colombiana en estado recesivo y como consecuencia de ello afectado el nivel de ingreso de los contribuyentes, no parece factible incrementar la carga porque lo único que se lograría sería intensificar el ciclo recesivo, ya de por sí prolongado, e inducir a la evasión y la elusión.

Aunque para algunos lo importante es garantizar la capacidad de gasto del sector público, es muy posible que el efecto combinado, contracción privada y expansión pública, resulte para el conjunto de la economía más nocivo por mayor contracción de la demanda agregada.

Por lo que hace a la evasión y la elusión, es claro que la propuesta va en contravía del diagnóstico que con motivo de la tramitación de la Ley 9a. de 1983 se hiciera. En aquel entonces se adujo que una de las causas de la evasión era el alto nivel de las tarifas vigentes y que por tal motivo, para corregir la anómala situación, lo aconsejable era rebajarlas. Hoy el diagnóstico no puede haber variado y cualquier

alza de tarifas sería equivalente a volver a la época anterior a 1983. Además, el debilitamiento del ingreso personal y la crisis de muchas de las empresas sólo inducirían al incumplimiento de la ley.

Por último, no es consistente el planteamiento oficial en cuanto a las posibilidades de obtener nuevos recursos si se tiene en cuenta que, el propio Gobierno, en cálculos posteriores a la aprobación del presupuesto para 1984, aceptó la improbabilidad de alcanzar la meta de \$145 mil millones de recaudo por impuesto de renta inicialmente prevista. Si las condiciones objetivas que tuvo para aceptar esta situación no han cambiado: ¿cómo se entiende que ahora sí se pueda lograr?

Señor Presidente de la H. Cámara de Representantes, Señores Ministros, Honorables Representantes, antes de terminar permítanme agradecerles la gentileza que han tenido para conmigo al escuchar pacientemente esta prolongada intervención, que justifico porque creo firmemente que es en este lugar donde se deben examinar profundamente los problemas de la vida nacional.

Mi interés al promover este debate no ha sido otro que el de contribuir al análisis de unos problemas que nos comprometen a todos y que es necesario examinar con ánimo absolutamente desprevenido y espíritu patriótico.

Cuánto vale la libertad?



En DeLima pensamos así:

Somos
DELIMA
los corredores de seguros

El presupuesto para 1985 y la política económica

Sobre dos intervenciones hechas en la Comisión IV Constitucional del Senado por el senador Fernando Sanz Manrique.

Pocas veces se ha debatido tanto un proyecto de presupuesto como el presentado durante la legislatura de 1984. Es así como los planteamientos hechos por el Nuevo Liberalismo en la Cámara de Representantes a través del H.R. Gabriel Rosas complementados por el H.R. Alvaro Uribe Rueda, abrieron la discusión alrededor del tema y precisaron las características de inadecuación del mencionado proyecto, las discrepancias en cifras y la profundidad del déficit fiscal. Posteriormente se adelantó otro análisis en un foro organizado por la Comisión IV constitucional del Senado. Con amplia intervención de expertos economistas, exministros de Hacienda y diversos congresistas con una coincidencia general alrededor de la crítica al proyecto. A pesar de que el problema fiscal había sido ampliamente anticipado, no sólo por el Nuevo Liberalismo desde la publicación del documento No. 1, sino por el primer Ministro de Hacienda de la Administración Betancur, constituyó sin embargo, una sorpresa para la opinión pública, la trascendencia que el Gobierno resolvió darle a partir del 24 de julio del presente año, al precisar una magnitud altísima de ese déficit fiscal reconociendo que las medidas tomadas durante los dos años anteriores no habían sido capaces de neutralizar las causas del desequilibrio. Según el Ministro de Hacienda actual, esas causas se refirieron fundamentalmente a graves deficiencias en

el control del gasto público, como al asimismo grave deterioro en el sector externo de la economía colombiana.

El Gobierno ha enfrentado la crisis fiscal en primer término, con las Reformas Tributarias de los años 1982 y 83, las cuales, según afirmaciones del Ministro de Hacienda, generaron considerables aumentos en los recaudos. Estos representaron para el impuesto sobre la renta, un 46% de incremento para 1983 sobre el año inmediatamente anterior y de un 28% durante el primer semestre de 1984 con relación al mismo período durante 1983. Asimismo, los ingresos correspondientes al impuesto sobre el Valor Agregado, IVA, condujeron a un incremento en los recaudos de un 44.1% para el primer semestre del 84 sobre el mismo período en 1983. Los datos anteriores presentados por el mismo Gobierno Nacional, indican que la anterior Reforma Tributaria registró un importante éxito para las finanzas del Estado y no puede sindicarse a esta Reforma de haber contribuido mediante su fracaso al agravamiento del problema fiscal. Todo lo contrario, si no se hubiese hecho esta Reforma, la actual crisis de las finanzas públicas, estaría en niveles totalmente inmanejables. Como propuestas actuales, el Gobierno solicitó un aumento de impuestos a través del proyecto de la sobretasa para los dos años próximos, lo cual recaería peligrosamente sobre el mismo sector de contribuyentes que ha venido soportando aumento tras aumento de impuestos y que acaba de realizar un nuevo esfuerzo de especial significación para el sostenimiento del Estado, según las cifras anteriores. Complementa el Gobierno el proyec-

to de la sobretasa con solicitudes de autorización para emisión primaria durante la actual vigencia y para los dos próximos años, complementando el proyecto de recursos adicionales con solicitudes de autorización para emitir nuevos documentos de deuda pública. El programa anterior, se culmina con la solicitud de autorizaciones extraordinarias para la Administración, mediante proyectos específicos que buscan reorganizar la Administración Pública y mejorar los sistemas de control al gasto del Estado, según los proyectos presentados al Congreso.

La terapia fiscalista y el sector productivo

El diagnóstico del Gobierno Nacional sobre las causas del problema fiscal puede considerarse acertado. Lo inquietante reside en que no es la primera vez que la Administración reconoce paladinamente el mal manejo del gasto público, las fallas del control en el mismo y que formula propósitos de enmienda. El Congreso ya ha tenido amplia experiencia en esta materia y mira con abierto escepticismo las promesas de mejor comportamiento que para este tema ha hecho el Ministro de Hacienda. No se ve razón convincente para que éstos propósitos de enmienda conduzcan a una corrección efectiva del malgasto gubernamental. En cuanto a la caída del sector externo, es cierto que constituye causa eficiente inmediata de los problemas actuales de las finanzas públicas. Sin embargo, cabe anotar que la grave situación del sector externo es parte de la crisis económica nacional y constituye más bien uno de los resultados de la misma. Por lo anterior, constituye una actitud miope buscar en una forma aislada del conjunto económico Nacional, la solución al problema fiscal mediante nuevos impuestos. Lo lógico sería que se presentase un cambio dinámico en el conjunto de la política económica que, al reactivar al país, conduzca a la corrección de la situación fiscal.

Si tenemos en cuenta que el mismo Ministro de Hacienda ha denunciado que el déficit fiscal, lejos de constituirse en un elemento reactivador, se ha constituido en un elemento depresivo señala "que las finanzas del Estado acompañan plenamente las características depresivas del conjunto de la economía". Asimismo, el Señor Ministro también ha explicado que en la medida en que ha sido necesario recurrir a toda suerte de mecanismos para financiar el gasto público, incluyendo la emisión, se ha ido reduciendo aceleradamente la capacidad de gasto del sector productivo. También reconoció "que la experiencia de los dos últimos años es prueba fehaciente de que el poder del sector

público, como motor del crecimiento económico es sustancialmente menor a aquel del sector privado. De ahí que sea indispensable controlar el gasto público a fin de comenzar a liberarle recursos al sector productivo".

Los anteriores planteamientos hechos durante la XL Asamblea de la Andi, en la ciudad de Pereira, señalan la vinculación del problema fiscal con la crisis económica general y evidentemente sugieren la necesidad de reformas en el conjunto de la política económica encaminadas a recuperar al país. Sin embargo, la terapia propuesta por el Gobierno, no sólo peca de estrictamente fiscalista, sino que tiende a ignorar las áreas de estímulo y ordenamiento en sector productivo. Es así como se presenta el proyecto tributario para gravar al sector asalariado y a las estructuras productivas que son las que han soportado creciente y pacientemente el sostenimiento del Estado. Asimismo, se establece un aumento indiscriminado del Arancel de Aduanas con criterio estrictamente alcablero, sin tomar en cuenta las necesidades de un desarrollo económico que indicarían la conveniencia de tratamientos selectivos en el manejo de Arancel. Además, se prescinde de incentivos para la producción al eliminar instrumentos tales como la posible reducción de tarifas para las importaciones de equipos o bienes de capital poniendo en acción prácticas recesivas y fiscalistas a ultranza. No sólo se ha colocado al sector de la producción en grave riesgo de parálisis con la restricción y mal manejo de las importaciones, sino que se le ha eliminado todo incentivo para la expansión de sus actividades, teniendo en cuenta que la orientación de la demanda interna hacia la producción nacional no ha sido resultado de una política de estímulos, sino el resultado forzoso del agotamiento de las reservas internacionales. En general no se ve con claridad, aparte del tema fiscal, cuál es la política anticíclica, anti-recesionista del Gobierno Nacional ni como piensa recuperar la economía. Si se reconoce con claridad que esta responsabilidad no puede colocarse al sector público, ¿cuáles son los medios que el Estado quiere aplicar a la reactivación del sector productivo?, ¿cuáles son los estímulos a las exportaciones y a la expansión de la producción destinada a los mercados internacionales? Es evidente que si del sector externo vino la crisis fiscal, lo más indicado sería tratar de salir de ella por el mismo camino.

La ausencia o incoherencia en políticas económicas globales o sectoriales, tienen una muestra conmovedora en el tratamiento que se le está dando al sector agropecuario en el proyecto de presupuesto. De extensos análisis hechos en la Comisión IV del Senado se reconoció por los personeros del Gobierno el bajo nivel de apropiación para las entidades de fomento o de manejo de este sector agrícola, el incumplimiento

en los aportes mínimos indispensables para la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, la virtual ignorancia estatal sobre el problema de la vivienda campesina, ya de por sí golpeada en forma dramática por cuanto el año pasado apenas se le destinaron dos mil millones de pesos a través de la Caja Agraria. Lo anterior combinado con el mantenimiento de las altas tasas de interés para el crédito nacional y especialmente agropecuario, no pronostican buenas perspectivas para el campo. Al ignorar asimismo que el financiamiento de instituciones como la Caja Agraria en zonas deprimidas o de violencia, así como al forzar a la misma entidad al financiamiento de procesos de rehabilitación de zonas con problemas de orden público sin que el Estado asigne en el presupuesto las contrapartidas necesarias, conducirá al agravamiento peligroso en la situación económica de los institutos dedicados al campo.

Ausencia de intervención estatal

Si a lo anterior se adicionan, el gran descuido en la situación de los Distritos de Riego, tales como los proyectos Córdoba No. 1 en la Doctrina y Atlántico No. 3 en Repelón, que fueron Distritos modelo antes de 1970 y que hoy se encuentran en plena decadencia y abandono; el hecho de que existan adjudicatarios del INCORA que abandonan progresivamente las parcelas en manos de arrendatarios o aparceros y el otro hecho de que en distritos de riego como los anteriores, se encuentran parte de las tierras en estado ocioso o aún peor, que se ha evolucionado hacia ganadería extensiva, se concluye muy fácilmente que la actual política agropecuaria del Estado tiene grandes fallas y en todo caso no se encuentra respaldada en la orientación del gasto público, que debe reflejarse en el actual presupuesto. La ausencia de intervención estatal para el manejo de precios remunerativos para productos tales como la papa y la cebolla, contribuye a acentuar el irregular panorama de la política agropecuaria. Si nos detenemos un momento en el sector Educativo, podemos señalarle cómo la actividad más sobredesarrollada e ineficiente del Estado colombiano. La destinación de importantes recursos para la Educación a Distancia, no está acompañada por una política educativa que busque corregir las fallas del gasto público en el Ministerio de Educación, o la inconveniente concentración de la demanda universitaria en las pocas y tradicionales carreras liberales; la desconexión entre los grandes proyectos de inversión del Estado y la planeación educativa como ocurre en el sector energético en donde las varias

decenas de miles de millones de dólares, no han inspirado a la administración para políticas educativas concretas, nos señala las tremendas deficiencias en este campo. Situación similar se enfoca en el campo industrial y en otras áreas de la actividad nacional, permitiendo concluir que el Gobierno ha enfocado con exclusividad el tema fiscal reduciendo su campo de visión al mismo, y marginando las demás temáticas de la política económica, en forma que sorprende por su evidente desajuste a las actuales necesidades de la Nación.

En el campo industrial, no hay certeza sino sobre el cierre de las importaciones. No existe otra orientación estatal y más bien se producen factores de confusión adicional. El Gobierno solicita autorizaciones al Congreso para vender las empresas del Estado. ¿A quién? El IFI, ¿vende todas sus empresas? El Gobierno quiere ir contra las reglamentaciones a la inversión extranjera. ¿No será más bien, que esta inversión se inhibe, como la nacional, por la inseguridad, los altos impuestos nominales, las absurdas cargas de la legislación laboral, la equivocada ética social y otras fallas protuberantes de la Nación y del Estado? ¿Cuál es la política industrial para la expansión de la industria básica soporte y presupuesto necesario para el desarrollo metalmeccánico?

La dictadura del F. M. I.

Me haría interminable en el enunciado de los vacíos en la política económica que no llena el plan de Desarrollo con Equidad, y que tampoco han llenado medidas posteriores pero que la crisis actual hace más imperativo colmar.

La situación cambiaria del país, exige una definición de políticas que le muestren a las entidades internacionales y a la opinión pública nacional un derrotero definido.

No sería extraño que el nivel de reservas internacionales se colocara cerca de los quinientos millones de dólares a comienzos de 1985. La situación anterior pone al Gobierno nacional ante la alternativa de someterse a la dictadura del F. M. I., como prerrequisito para obtener al menos dos mil millones de dólares, en créditos para los próximos dos años, o buscar una vía diferente de financiación que no se ve clara ni mucho menos. Como sería impensable que el país quisiese regresar a épocas de alta dependencia de la ventanilla siniestra y de los ingresos del narcotráfico no queda sino la alternativa de adelantar una negociación exitosa con el F. M. I., que ha debido ser preparada con mayor anticipación si la previsión en los te-

*Por qué
siendo tan jóvenes
han crecido tanto?*

**Es la pregunta
que con más orgullo
respondemos...**

- ✓ Porque nuestra solidez y seriedad, son la garantía que respalda la confianza de todos nuestros clientes.
- ✓ Porque hemos protegido efectivamente a nuestros clientes.
- ✓ Porque los hemos atendido con prontitud en el momento de sus siniestros.
- ✓ Porque respondemos con agilidad en la prestación de nuestros servicios.
- ✓ Por eso y porque somos buenos amigos de nuestros clientes...

Seguiremos creciendo.



TORO

**SEGUROS DEL COMERCIO S.A.
SEGUROS DE VIDA DEL COMERCIO S.A.**
sus amigos de hoy y del futuro.

RAMOS AUTORIZADOS EN SEGUROS GENERALES . Incendio . Lucro Cesante por Incendio . Cumplimiento . Automóviles . Transportes . Aviación . Caucción Judicial . Navegación (Casco) . Responsabilidad Civil Extracontractual . Sustracción . Vidrios . Seguros de Ingeniería que son: Rotura de Maquinaria . Montaje de Maquinaria . Todo riesgo para contratistas . Corriente Débil.

EN SEGUROS PERSONALES (VIDA) . Seguro de Vida Individual . Seguro Colectivo de Vida . Accidentes Personales (Individual y Colectivo) . Seguro de Exequias . Seguro de Grupo . Seguro de grupo para deudores . Seguros Escolares.

mas económicos hubiese sido punto fuerte de la actual administración.

La ausencia de una política económica coherente y de gran vigor, le da a las tesis del F. M. I., una posición negociadora predominante que puede conducir al país por vías equivocadas de alto costo social y político. La recomendación de apertura a las importaciones en una crisis de divisas como la actual, no es manejable sino mediante una devaluación acelerada de niveles tal vez incompatibles, con nuestras condiciones políticas. La descalificación de los cambios múltiples por parte del fondo complica aún más la situación, especialmente si el Gobierno insiste en negar su evidente existencia.

Sólo la formación de políticas económicas vigorosas, puede otorgarle al Gobierno una mejor posición negociadora con el F. M. I., permitiendo acuerdos equitativos con la actual coyuntura internacional.

El Gobierno debe preparar políticas económicas de largo plazo, que pueden ser alternativas convincentes o propuestas complementarias a las exigencias del Fondo Monetario Internacional. Lo que no podemos es esperar a que nos estructuren esas políticas desde fuera y desde fuera nos obliguen a desarrollarlas. Posiblemente no consultarían la realidad nacional que sólo nosotros mismos estamos en capacidad de conocer a fondo.

Los proyectos fiscales

**Declaración del Nuevo Liberalismo
sobre proyectos fiscales
Bogotá, Septiembre 5 de 1984**

Desde 1981 el Nuevo Liberalismo fue el primer sector político en señalar el difícil panorama fiscal de los años ochenta. En junio de 1981, en el documento "Nuevo Liberalismo para una Colombia Nueva" se incluyó un análisis de la situación fiscal en uno de cuyos párrafos se dijo lo siguiente: "estamos seguros que para 1982 y en particular para la entrega del poder al próximo gobierno, la situación del fisco nacional será una de las peores que haya conocido nuestra historia". Estas advertencias no tuvieron eco alguno ni en el gobierno anterior ni en el actual.

En el informe que presentó la Comisión Conjunta del Senado y la Cámara sobre la emergencia económica en marzo de 1983, el Nuevo Liberalismo hizo incluir los siguientes conceptos: "...resulta grave para el Ejecutivo que se vengán incorporando al presupuesto nacional ingresos con efectos inflacionarios que han contribuido a aumentar el grado peligroso de la emergencia fiscal y presupuestal, con lo cual se han originado dificultades en el manejo de la política monetaria, en los programas de saneamiento económico y en la reactivación de los sectores productivos".

En el mismo informe, en la constancia del Nuevo Liberalismo se precisó el origen cronológico del déficit y denuncias similares sobre el problema las hizo nuestro movimiento cuando se estudiaron en el Congreso los presupuestos para 1983 y 1984, así como

los proyectos que sirvieron de base a las leyes 9, 12 y 14 de 1983 que reestructuraron el impuesto a la renta, los fiscos departamentales y el impuesto a las ventas.

En cuanto a la administración anterior el informe ya citado decía: "Sin que pueda decirse categóricamente que el desempeño de las finanzas públicas, entendidas para este efecto como el comportamiento de las operaciones efectivas del gobierno Central, fue satisfactorio durante 1977 y 1978 hay que convenir que fue a partir de 1979 cuando se empezó a evidenciar el debilitamiento del sector público. Un déficit monetario de \$16.726 millones y la caída del esfuerzo tributario localizan en este año la iniciación del problema que hoy vive el país".

Respecto del gobierno actual su responsabilidad comienza en el empalme mismo con la administración anterior y luego continuó con las discusiones de la reforma tributaria de 1983 cuando los voceros del gobierno afirmaron que los recursos que allí se arribaban serían suficientes para el manejo monetario, fiscal y financiero hasta el año de 1986. Apenas un año después el propio Gobierno propone una nueva reforma tributaria acompañada de diversas solicitudes para financiar con nuevos recursos de emisión el exhausto presupuesto nacional. El déficit es, por lo tanto, responsabilidad del actual y del anterior gobierno.

No a los nuevos impuestos

Después de señalar estos antecedentes queremos referirnos a los proyectos de ley de 1984. Empezamos por celebrar que el gobierno hubiese aceptado la propuesta que presentó el Senador Luis Carlos Galán el 25 de agosto sobre la necesidad de dividir el proyecto sobre saneamiento de las finanzas públicas para atender en forma independiente los problemas inmediatos de 1984 y estudiar con mayor detenimiento las soluciones a la difícil situación fiscal de 1985.

En relación con el establecimiento de una sobretasa al impuesto sobre la renta el Nuevo Liberalismo no apoyará una solución de esta naturaleza pues así se pretenda como un anticipo tributario la verdad es que constituiría, en la práctica, un nuevo impuesto. Es oportuno recordar que este gravamen significa una contradicción a los ofrecimientos electorales del señor Presidente. Los contribuyentes ya han tenido que asumir erogaciones adicionales establecidas por las leyes fiscales de 1983. De allí que resulte excesiva para ellos la creación de otras cargas máxime ante circunstancias tan complejas como las que se registran actualmente en la economía colombiana. Tampoco se justifica restar capacidad financiera al próximo gobierno al obligarlo a devolver parte de los impuestos que el actual cobraría. Pensar en nuevos y crecientes impuestos en plena recesión no es lo más lógico. Lo único que se consigue con ello es agudizar el ciclo recesivo e inducir a la evasión y la elusión tributarias. Si bien es importante garantizar la capacidad de gasto del sector público, no le hace bien a la economía en las condiciones actuales agobiar aún más al sector privado.

No se ha precisado el déficit

En cuanto a los recursos de capital necesarios para cubrir los faltantes presupuestales de 1984, 85 y 86, resulta difícil emitir un juicio ante la ausencia de los presupuestos monetario y cambiario, y la falta de precisión respecto del monto del propio déficit por financiar. Con todo somos conscientes de que para el momento actual habrá que tomar medidas ante el riesgo de paralización del propio Estado por carencia absoluta de liquidez.

Las tasas de interés y el TAN

Respecto a la posibilidad de colocar nuevos TAN en el mercado financiero abrigamos dudas de la capacidad de absorción de ese mercado. No sería de extrañar que se presentara un grave conflicto entre los varios papeles que se disputan el escaso ahorro nacional con previsibles efectos en la elevación de las tasas de interés.

Defender las funciones del ICBF

La iniciativa de trasladar el 20 o/o de los ingresos del Sena Proexpo y el Instituto de Bienestar Familiar a los fondos comunes del presupuesto nacional es importante. Encontramos por principio plausible que se legisle sobre las rentas de destinación específica porque la unidad de caja es esencial para el manejo racional de los ingresos públicos. No obstante, consideramos que en el caso del Instituto de Bienestar Familiar la situación es diferente dadas las especiales responsabilidades sociales de ese establecimiento público y si los recursos actuales del Instituto son insuficientes para atender los problemas de la niñez y de las madres colombianas cualquier reducción de los mismos sería catastrófica para los programas y tareas del ICBF. No creemos que puedan equipararse las importantes actividades del Sena, Proexpo y el ICBF y por eso señalamos la necesidad de considerar las circunstancias especiales de Bienestar Familiar en una época de delicadas tensiones sociales.

Reorganizar la Administración sí, debilitar el Estado no

Aparte de las anteriores consideraciones sobre la propuesta de financiación del gasto público, deseamos referirnos al proyecto de ley que solicita para el Ejecutivo facultades extraordinarias tendientes a reducir el déficit fiscal mediante la modificación de la estructura administrativa del Ejecutivo en los ámbitos nacional, departamental y municipal, e introducir modificaciones en la administración de justicia.

Se pretende en el proyecto reducir peligrosamente las funciones que cumple el Estado, trasladando al sector privado las que no considere esenciales. En uso de tales facultades el Gobierno podría, además, modi-

ficar las tarifas de los servicios públicos, y en general los ingresos no tributarios que hoy se cobran a los ciudadanos.

El Nuevo Liberalismo entiende la observancia del precepto constitucional que ordena a las autoridades asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado (Art. 16 de la C.N.) no condicionado a la disponibilidad de recursos fiscales ni a la capacidad de la economía en general. Esta conquista consagrada desde 1936 en la Carta Fundamental, no puede derogarse facultando al gobierno para escoger cuáles deberes cumple y cuáles no con el pretexto de la existencia de una situación deficitaria del fisco nacional.

El Nuevo Liberalismo considera además que el Presidente de la República en uso de las atribuciones propias (C.N. Art. 120, 11 y 21) puede por decreto "cuidar la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos", así como "crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden el servicio" de la Nación. Por tanto, la no aprobación del proyecto de ley no debiera tenerse como impedimento para que el Presidente adelante una amplia y efectiva labor de control del gasto público.

Insistencia en el Plan de Desarrollo

La presentación y adopción legal del Plan Nacional de Desarrollo sería el medio más eficaz y el más ajustado a la C.N. para controlar el gasto público. La evolución rápida de nuestra sociedad obliga al Estado a cambiar frecuentemente su estructura administrativa y el Nuevo Liberalismo ha propugnado por una revisión detallada del funcionamiento de la administración con miras a hacerla más eficiente. Cumplir más ampliamente las funciones encomendadas, sin aumentar el gasto debería ser el propósito.

Con imaginación y meditación suficientes, el país debe encontrar formas de administración participativa de las funciones estatales, donde el interés público se preserve pero se disminuya la lentitud y los costos de las tradicionales instituciones oficiales.

El peligro de vender bienes del Estado

Propiciar indiscriminadamente la venta de bienes del Estado, indudablemente, no tiene antecedentes en la historia de facultades o autorizaciones al Presidente y amenaza el desarrollo de la política de asociación en las grandes inversiones necesarias para el desarrollo y suscita preocupación el traslado de empresas comerciales del Estado a manos privadas. El ahorro capitalizado en muchos años por el Estado se ofrecería en un breve tiempo en venta a unos compradores difíciles de identificar en la economía interna del país afectada por una crisis como la señalada por todos los índices conocidos. No parece conveniente tampoco autorizar endeudamientos adicionales en el Banco de la República para satisfacer los pasivos laborales de los empleados que se propone licenciar.

El Nuevo Liberalismo considera que el Congreso Nacional debe ejercer con celo sus funciones y cuando las transfiera por medio del expediente de las facultades extraordinarias debe medir no solo la precisión de términos exigida constitucionalmente, sino la existencia de normas sustantivas que garanticen su ordenado cumplimiento. Tales normas no están contenidas en el proyecto ni su esencia fue presentada por el Gobierno en las consultas realizadas con los partidos políticos antes y después de iniciarse la actual legislatura a pesar de su inmensa importancia política porque tiene relación con la naturaleza del Estado.

Voluntad del diálogo y entendimiento

Finalmente el Nuevo Liberalismo expresa que mantiene su voluntad de llegar a acuerdos con el oficialismo liberal y con el partido conservador sobre estas materias, en especial, con la Comisión Política Central del Liberalismo, dentro de criterios de responsabilidad frente a los graves problemas nacionales, tal como lo propusimos en enero de 1983 cuando se iniciaban las sesiones extraordinarias del Congreso, con motivo de la emergencia económica, ante circunstancias fiscales similares a las de hoy.

Fallas y vacíos del proyecto de Ley 40

Constancia presentada por los parlamentarios Jorge Valencia Jaramillo, Gabriel Rosas Vega y Germán Botero de los Ríos en la sesión conjunta de las comisiones terceras de la Cámara y el Senado el 25 de octubre de 1984.

Los suscritos en nuestra calidad de miembros de la subcomisión que estudió el proyecto No. 40 en las Comisiones Terceras del Congreso dejan la siguiente constancia:

No obstante las observaciones válidas que hicieron los miembros de la Sub-Comisión, y, en particular las de los firmantes de esta constancia, creemos conveniente reiterar que el proyecto de ley antes citado no aboca los graves problemas que hoy afronta el fisco con la profundidad indispensable para entrar firmemente en las rectificaciones que son perentorias si se desea realmente sanear la situación presente. Son fundamento de esta afirmación, entre otras, las siguientes consideraciones:

1.— **Falta de precisión en las cifras.** Resultan en verdad preocupantes los cambios súbitos en las cifras que fueron presentadas en la Sub-Comisión, no explicados con razones válidas y convincentes. Como en años anteriores, la presentación hecha por el Ministerio de Hacienda lleva fácilmente a la convicción de que no se hizo ni se ha hecho un análisis a fondo de los problemas, ni tampoco una cuantificación siquiera aproximada de los mismos, con lo cual se crea obviamente cierto grado de escepticismo tanto sobre el diagnóstico de la situación como sobre lo adecuado de las soluciones que se proyectan para hacerle frente.

2.— **Ingresos y Gastos.** Confirma en parte lo dicho la sobrevaluación de los ingresos y la subvaluación de los gastos que se advierten en el presupuesto de 1984, (también en el de 1985), las cuales han acentuado el déficit que venía proyectándose desde tiempo atrás sobre las finanzas públicas. Ejemplo de esta imprecisión es el aforo que se hizo del Fondo de Inversiones Públicas (75% del producido de la cuenta especial de cambios), cuando el deterioro cambiario indicaba a las claras que no se podrían obtener recursos tan cuantioso de esta fuente. Son dignas de recordar, así mismo, las sobreestimaciones del Impuesto sobre la Renta, del impuesto de ventas y de los derechos de aduana.

3.— **El cupo extraordinario de crédito.** El caso más protuberante de lo que venimos consignando es haber presentado inicialmente un cupo extraordinario de crédito de \$31.000 millones, destinado a cancelar en parte el mismo cupo concedido el año anterior cuya utilización llega a \$45.500 millones, con la perentoria declaración de que tendría que ser cancelado en 1985. Una primera modificación fué elevar la solicitud a \$45.500 millones, monto real del cupo mencionado, con lo que se renunciaba al esfuerzo presupuestal implícito de recoger con recursos propios del fisco los \$14.500 millones a que llegaba la diferencia entre ambas propuestas. Posteriormente se prescindió de señalar como obligatoria la cancelación del dicho cupo en 1985, por imposibilidad para hacerlo, y se propuso convertirlo en deuda a largo plazo, como reza el proyecto. Se patentiza así, con estos ejemplos, la falta de certeza que caracteriza las cifras presentadas por el Gobierno.

4.— **El caso de los TAN.** Hemos sido completamente adversos y escépticos al empleo como medio para financiar el presupuesto, de los Títulos de Ahorro Nacional, TAN, creados por el decreto de emergencia, 382 de 1983. Nuestro convencimiento tiene fundamentos muy claros: en primer lugar, no es prudente ni técnico, financiar gastos de funcionamiento o inversión, con recursos a corto plazo; lo impropio de tal procedimiento queda plenamente demostrado con lo ocurrido con estos títulos durante 1983 y 1984: el Banco de la República, ante la falta de capacidad del Gobierno para recogerlos, ha comprado o redimido \$45.000 millones hasta la fecha, y se espera que para fin de año esta cifra llegue a \$58.000. Como se dice en el proyecto esta suma será convertida en deuda a largo plazo.

Tenemos entonces que, sumadas las dos cifras anteriores, \$103.500 millones de recursos a corto plazo, se convierten en deuda a largo plazo. Es difícil concebir heterodoxia mayor en materia de finanzas públicas: utilizar por cerca de dos años recursos de crédito de corto plazo en el conocimiento o a sabiendas de que no se alcanzaría a cubrirlos a su debida maduración.

Hemos observado también como los TAN se encuentran colocados en un alto porcentaje en entidades públicas, por lo cual es bien equívoco e impropio hablar de mercado de capitales; igualmente, por el alto descuento en su colocación ellos representan un elevado costo para el Estado, con el ítem de que su tributación por parte de los suscriptores es muy baja o casi nula. De otra parte y por esta misma razón, hacen competencia inequitativa en el estrecho mercado financiero, lo llevan a un estado caótico y presionan hacia arriba los intereses dificultando así cualquier política dirigida a reducir el nivel de los mismos.

5.— **Situación del Banco de la República.** Por último, el proyecto de ley que hoy se discute, autoriza convenir con el Banco de la República el servicio de las deudas contraídas por el Gobierno, en razón de la garantía de los TAN y del cupo extraordinario, a que nos referimos anteriormente. Sin embargo, quedan otras deudas cuyo servicio no está formalizado entre el Gobierno y el Banco, como es el caso del cupo de reactivación autorizado el año pasado e, igualmente, las deudas contraídas para la refinanciación del Idema y la nacionalización del Banco del Estado. De idéntica manera, se autoriza en el proyecto que tratamos un cupo de "compensación por disminución de recursos externos" sin precisarse la forma de amorti-

zación. Todos estos ejemplos nos indican que no existe en el Gobierno una concepción o un conocimiento ordenado de su endeudamiento con el Banco Central, ni de su carácter de "**Agente, banquero y consejero del Gobierno**", punto que consideramos fundamental para el buen suceso de la política económica. Así como el país quiere unas finanzas públicas sanas también requiere un Banco de Emisión con todos sus activos y relaciones financieras frente al Gobierno debidamente formalizadas dentro de la tradición de la banca central.

Las anotaciones anteriores y muchas otras que podrían hacerse nos llevan a pensar que el Gobierno todavía no ha hecho el escrutinio que demandan los problemas fiscales con el detalle y minuciosidad que ellos requieren ni a madurar el conjunto de medidas severas que la situación exige. Ojalá en el estudio del proyecto No. 30 haya posibilidad de establecer y concretar, y así lo consignamos esperanzados, la decisión del Gobierno de imponerse e imponer al país los esfuerzos y sacrificios que la situación demanda.

6.— Finalmente el Nuevo Liberalismo desea recordar cómo, en diversas oportunidades: debates, foros, congresos, constancias, etc., advirtió al país y al Gobierno respecto a la precaria situación que ofrecían las finanzas públicas. Prácticamente nada de eso fue aceptado en su momento privándose así el Ejecutivo de haber introducido los correctivos necesarios para impedir o reducir los graves quebrantos que ahora aquejan a la Nación.

Ya en 1981 dijimos: "...estamos seguros que para 1982 y en particular para la entrega del poder al próximo gobierno, la situación del fisco nacional será una de las peores que haya conocido nuestra historia".

Anotábamos además en aquella época: "Es perentorio, en primer lugar, fortalecer los ingresos públicos por medio de las formas tradicionales, pero sobre todo por una mejor administración y efectividad en la recaudación de los impuestos".

Lamentamos, por lo tanto, que solo tardíamente hayan sido aceptadas o reconocidas aquellas admoniciones.

Jorge Valencia Jaramillo
Gabriel Rosas Vega
Germán Botero de los Ríos

ANEXO - 1

Apropiaciones definitivas presupuesto de gasto 1978 - 1984

Variac. Servicio de Variac.

Años	Funcionamiento	%	la deuda	%	Inversión	Variación	Total gastos	Variación %
1978	65.750,2	—	11.462,4	—	35.548,4	—	112.761	—
1979	89.420,8	36	17.003,8	48,3	49.900,7	40,3	156.325,3	38,5
1980	114.950,6	28,6	22.382,8	31,6	66.715,0	33,7	204.048,4	30,5
1981	162.296,0	41,2	31.772,4	41,9	83.411,7	25,0	277.480,1	36
1982	204.674,0	26,1	42.177,3	32,7	95.176,2	14,1	342.027,5	23,5
1983	267.892,8	30,9	49.045,2	16,2	100.498,5	5,6	417.436,5	22
1984*	337.700	26,1	69.500,0	41,7	176.400,0 ¹	75,5	583.600,0	39,8

* Estimado

¹ Se han contabilizado en esta cifra los créditos externos del Idema por \$22.300 millones; créditos de Min-Defensa que antes no se incorporaban al presupuesto por \$11.700 millones y \$41.700 millones de crédito externo en paquete contratado por la Nación para ser distribuido entre las entidades descentralizadas.

Fuente: Informe Financiero de la Contraloría



AVALUOS

Conoce Ud. el valor comercial de su propiedad? El avalúo de la Lonja, o de sus Miembros, es una garantía.

LONJA DE PROPIEDAD RAIZ S.A



ANEXO - 2

Ejecución del Presupuesto de gastos a 31-XII-83
(millones de S)

	(1) Apropiación definitiva	(2) Gastos	(3) Reservas	(4) Pagos	(5) = (2) - (4) Giros pendientes	Índice de Ejecución		
						Causación (2) + (3) X100 (1)	Caja (4) X100 (1)	Caja/Causación (4) X100 (2 + 3)
Funcionamiento	267.892.8	246.989.9	8.515.7	228.934.7	18.055.2	95.4%	85.5%	89.6%
Servicio Deuda	49.045.2	43.627.1	1.780.6	39.261	4.366.1	92.6%	80.0%	86.5%
Inversión	102.318.1	88.244.0	12.641.7	60.436.8	27.807.2	98.6%	59.1%	59.9%
	419.256.1	378.861.0	22.938.0	328.632.5	50.228.5	95.8%	78.4%	81.8%

Fuente: Contraloría General de la República

ANEXO - 3

Gastos de Funcionamiento Apropiación definitiva

Años	(1) Servicios Personales	Variac %	(2) Gastos generales	Variac %	(3) Transfe- rencias	Variac %	(4)=(1)+(2)+(3) Gastos de funciona- miento	Variac %	Inflación Variac. del índice Nal. de precios al consumidor
1978	16.955.9	—	8.889.3	—	36.905.0	—	65.750.2	—	—
1979	23.189.5	36.7	8.385.3	-5.6	57.846.0	56.7	89.420.8	36.0	28.8
1980	29.932.2	29.1	10.510.1	25.3	74.508.3	28.8	114.950.6	28.6	25.9
1981	38.951.0	30.1	12.014.1	14.4	111.330.9	49.4	162.296.0	41.2	26.3
1982	52.619.8	35.1	13.736.5	14.3	138.317.7	24.2	204.674.0	26.1	24.1
1983	69.873.6	32.8	21.542.3	56.8	176.476.9	27.6	267.892.8	30.9	16.6
1984	75.719.3	8.4	13.667.5	-36.5	179.870.0	1.9	269.256.8	5.1	—
Junio 30 1984	—	—	—	—	—	—	337.700.0	26.1	15.0
Estimado	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Informe Financiero de la Contraloría

ANEXO - 4

Cálculo Oficial

Situación Tesorería 1984

Déficit Tesorería Dic. 31/83	(3.3)
más ingresos corrientes efectivos	309.9
menos pagos totales	516.4

Sobre: Reservas 1983	\$ 20.2
Giros 1984	489.8
Docum. Tránsito 83-84	6.4

A- Déficit Efectivo año 84 (5.6% PIB)	209.8
B- Déficit efectivo ajustado (4.2%)	156.4

FINANCIACION DEL DEFICIT

1- Crédito externo	64.1
2- Crédito interno	99.3

TAN	50.0
Cupo reactivación	24.0
FIP	18.5
Otros (incl. cupo Espec)	6.8

3- Otros Ingresos	15.3
Saldo CEC	4.8
Dep. provisionales	10.5

Financiación disponible	178.7
Faltante por financiar (1)	31.1

(1) Dentro de este faltante no se toman en cuenta las obligaciones derivadas del cupo especial de Tesorería por \$45.000 millones, ni de la garantía TAN por \$54.000 millones.

NOTA: Se proyecta financiar el faltante así:

Colocación NUEVOS TAN	\$10.000 millones
(total en circulación	
\$32.900 millones)	
Nuevo cupo	\$15.000 millones
Otros recursos	\$6.100 millones

Cálculo del autor

Presión sobre Tesorería - Año 1984 (millones \$)

I. Debido al arrastre neto de obligaciones vencidas de vigencias anteriores (1+2+3-4)	\$ 88.218,4
---	-------------

1) Cupo legal en el Banco de la República y pendiente de amortización a 31-XII-83	41.993,0
2) Giros a cargo del presupuesto de gastos de 1983 pendiente de pago	50.228,1
3) Ejecución reservas de apropiación del presupuesto de gastos de 1983 y de vigencias anteriores	16.615,5
4) Disponibilidades de la Tesorería a 31-12-83	20.618,2

II. Con cargo al presupuesto de 1984	187.100
--------------------------------------	---------

1) Ingresos corrientes efectivos	302.700
2) Pagos de los giros en 1984	489.800

III. Déficit Tesorería a 31-XII-84	275.318,4
------------------------------------	-----------

IV. Financiación del Déficit	171.500
------------------------------	---------

1) Crédito externo	64.100
2) Crédito interno	92.100
T.A.N.	46.300
Cupo reactivación	24.000
Fondos inversiones públicas	15.000
Otros	6.800
3) Otros ingresos	15.300
- Saldo CEC	4.800
- Depósitos provis.	10.500

V. Faltante por financiar a 31-XII-84 ¹	103.818,4
Déficit real de tesorería	

¹ Este valor no tiene en cuenta las obligaciones derivadas de la garantía del Banco de la República a los TAN por valor de \$54.000.

El Comercio Exterior Colombiano y la Integración

Palabras del senador
Jorge Valencia Jaramillo

En la sesión plenaria del Senado de la República
el miércoles 24 de octubre de 1984

Debate sobre:

El comercio exterior colombiano y la integración.

Señor Presidente, Señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Económico, ilustres colegas:

En compañía del doctor Fernando Sanz Manrique, hemos querido adelantar esta citación un poco al alimón, como dirían en los toros, porque nos parece que el tema del sector externo colombiano, tanto en su campo político como en el económico, de verdad amerita profundizar en algo absolutamente esencial para la República como lo es dicho sector.

El doctor Fernando Sanz ha hecho una serie de análisis, observaciones y comentarios del mayor interés en el aspecto que podríamos calificar como esencialmente político; sin perjuicio de que haga algunos comentarios de mi parte sobre ese mismo aspecto voy a presentar varias reflexiones e inquietudes fundamentalmente en las de orden económico.

Como conoce el país, o por lo menos quienes se han interesado por estos temas, personalmente estoy vinculado a la creación y al nacimiento de Proexpo, del Incomex, y del Grupo Andino. En esas tres instituciones en mayor o menor medida está mi impronta.

Proexpo y las exportaciones

Deseo empezar con Proexpo: existe gran preocupación por lo que ha sido una caída prolongada de las exportaciones; ellas, en su conjunto, habían crecido desde 1967, después del Decreto 444, con el cual también tuve algo que ver. Se incrementaron de 509 millones de dólares en ese año hasta 1983 con un total de 3.107 millones de dólares. Pero lo importante es observar que en el año de 1980 ellas fueron de 3.945 millones y bajaron en el 83 a 3.107. El descenso principal, sin embargo, se presentó en las exportaciones llamadas menores y en especial podríamos concretarlo a los años 1982 y 1983.

En el año de 1982 alcanzaron 1.380 millones de dólares y ellas representaron el 42 por ciento del total de las exportaciones colombianas; en el año 83 descendieron a 1.105 millones y al 36 por ciento; y en este año de 1984 la proyección es de 1.184 millones o sea el 34 por ciento del total de éstas. Es evidente entonces que ha habido un descenso muy pronunciado en el resultado de esas exportaciones. Habría que preguntarse, en consecuencia qué es lo que ha sucedido. Hay muchas explicaciones, conocidas seguramente todas por los señores Ministros y por mis ilustres colegas. La recesión internacional es un punto que se menciona con frecuencia, el proteccionismo, la crisis cambiarias de Venezuela y Ecuador. Pero si todo esto se sabía, si todo esto se conocía, ¿qué hizo el Gobierno para contrarrestar realmente situación tan negativa?; porque la crisis viene desde finales de la década pasada, el protec-

cionismo viene también aumentando desde ese momento e, igualmente, las dificultades cambiarias en especial las de Venezuela se anticiparon por meses y meses. Podríamos afirmar que en manera alguna nos tomaron por sorpresa. Si se tenía un conocimiento global de esa crisis y de la decadencia de las exportaciones ¿qué hizo en general el Gobierno, qué hizo, por ejemplo, con la tasa de cambio?

En el año de 1982 la sobre evaluación del peso colombiano era de cerca del 50 por ciento lo que implicaba a todas luces que para los colombianos lo interesante era importar y muy poco exportar. En ese año se aceleró la tasa de devaluación hasta llevarla a un 25 por ciento. Pero esa no era una aceleración suficiente, el resultado de las exportaciones así lo demuestra. En 1983 pasó de un 25 por ciento a un 28 por ciento únicamente, y en 1984 lleva el mismo ritmo del año 83, 28 por ciento. ¿Por qué el Gobierno conociendo la existencia de una situación de deterioro como la que vive la balanza comercial y la balanza de pagos no se animó en su momento y en todo este año, a dar una activación mayor a dicha tasa? Además me preguntó ¿qué va a hacer el Gobierno el año próximo, con una devaluación del 28 por ciento, que sin ser suficiente para recuperar el atraso, era aceptable frente a un nivel de precios del 16 por ciento? Pero con la situación fiscal que hemos venido examinando es claro que los precios tendrán un crecimiento importantísimo en el año de 1985. Creo no equivocarme si pronostico que no bajarán en ningún momento del 30 por ciento. Aunque sería más realista pensar que con un déficit de 190 mil millones previsto para 1985, y con los mecanismos de emisión o de financiamiento ya analizados parcialmente durante este mes, podrá ser más bien del 35 por ciento el aumento de los precios. ¿A dónde vamos a tener que llevar entonces la tasa de cambio? Pues es claro que si tenemos niveles de precios del 30 por ciento o del 35 por ciento la devaluación tendrá que acrecentarse mucho más y eso traerá una mayor alza en los precios.

La tasa de cambio evidentemente no es la única herramienta para promover las exportaciones. Sí es una muy importante dentro de la organización del comercio exterior y de cualquier balanza cambiaria; porque ella tiene el doble efecto de estímulo al que exporta y desestímulo al que importa.

Un instrumento más que usted (Honorable Senador Roberto Gerlein) citó muy de pasada, y que es naturalmente fundamental, es el Certificado de Reintegro Tributario, el CERT hoy día, que tiene la ventaja y desventaja de ser un incentivo que se aplica selectivamente. La ventaja, porque es indiscutible que muchos sectores o productos, no precisamente las flores,

pueden necesitar CERT del 20, 25, 30, 35 por ciento. Otras exportaciones pueden necesitarlo en menor cantidad; y, sin embargo, bien puede ser que las presiones, para llamarlas de alguna manera, sin que esto sea peyorativo, lleguen a conseguir unos estímulos superiores a los que realmente se requieren.

El otro instrumento, muy importante, que el Senador Gerlein no mencionó, es el del crédito barato, abundante y barato. Sabemos que en gran medida los principales exportadores colombianos reciben a través de Proexpo, resolución 59, crédito en muy buenas condiciones, y que esto es algo que merece observarse con detenimiento.

Proexpo en líneas generales

Hay la pregunta flotando hace rato de qué tan bien desempeña sus funciones Proexpo. Si uno juzga exclusivamente por el desarrollo de las exportaciones, no lo viene haciendo bien. Porque si aceleramos la devaluación en algo, no en lo que yo considero que se tendría que haber hecho, y si además tenemos un crédito como lo tuvimos de abundante en Proexpo, y no crecieron las exportaciones, habría que decir entonces, que no todo se debe a la crisis internacional, retracción de mercados, barreras proteccionistas, etc. Claro, parte puede ser especulación. No obstante, lo cierto es que esos instrumentos deben funcionar en buena proporción; y han funcionado muy precariamente.

Surge la inquietud de cómo utiliza sus recursos Proexpo. Lamentablemente, y es mi opinión, yo creo que Proexpo se desvió en un momento dado de su origen de organismo promotor de las exportaciones para convertirse en Inversionista, que no se había previsto que lo fuera. Por ejemplo: hoy tiene el 20 por ciento el Instituto de Fomento Industrial. Puede que allá en el Instituto haya unas empresas que exportan; de todas maneras no era el camino para llegar a ellas; parece más, el medio que en un momento se utilizó para darle la liquidez que no tenía.

Pero lo que es en verdad espectacular es lo que ha hecho Proexpo en CARBOCOL. Le ha destinado hasta la fecha \$12.000 millones de pesos. Para el año próximo (1985) hay que aumentar el capital, Proexpo deberá invertir 9.000 millones más. Planteo este interrogante aquí en el Senado. En 1985 Proexpo va a recibir por ingresos de importaciones, \$10.000 millones de pesos. Y de esos diez mil, 9.000 tendrán que ir a CARBOCOL. Me pregunto yo, al ver el desarrollo de las exportaciones ¿qué va a hacer el Go-

bierno, por decir un caso, con los algodóneros de la Costa? Si en este año ese cultivo dentro de las menores, ocupa ya el cuarto renglón, y se puede calcular que para el año próximo necesitará más de 6.000 millones en financiación adicional, más de 6.000 millones, entonces si sólo va a tener 10.000 de nuevos ingresos y 9.000 van para CARBOCOL, y necesitaría 6.000 para los algodóneros, quiere decir que Proexpo tendrá que empezar a escoger clientes e informarles a los que ha venido financiando que ya no son tan buenos y que se quedaron sin recursos. De malas, de veras de malas esos exportadores.

Me preocupa, y me parece Señor Ministro de Desarrollo que es necesario revisar con gran cuidado el monto de esas inversiones. Personalmente encuentro que en algunos casos pueden ser justificadas. Pero lo lógico y lo seguro sería pensar en su diversificación. No todos los huevos en una canasta; no llegar a 20.000 millones como vamos a llegar al año próximo en una sola Empresa.

Al mirar la evolución de la cartera de Proexpo uno encuentra que ella ha crecido rápidamente. En el año 78, 13.000 millones; en el 80, 20.000 millones; en el 82, 33.000 millones; en el 83, 47.800 millones. Pero que curioso honorables Senadores que a medida que aumenta el monto de la financiación se reducen los usuarios del crédito; no entiendo, mientras más se presta más exportadores deberían recibir esos recursos. Pues no, en 1980 los beneficiarios eran 1.160 y en el 83 iban en 920; iban hacia abajo lo que indica que se están concentrando los créditos cosa que no me parece buena, ni para el fomento de las exportaciones, ni para la seguridad misma de lo que debe ser el portafolio de Proexpo.

El plan de exportaciones

Y para hablar un poco más de Proexpo, personalmente y dicho con todo respecto, no entiendo como apenas ahora se nos informa que se va a presentar un Plan de Exportaciones. Estamos ya a finales del mes de octubre de 1984 y sólo ahora va a aparecer; más de dos (2) años se trabajó sin rumbo conocido, o apoyándonos en lo que venía, o intuitivamente diciendo: es mejor Estados Unidos, o es mejor el mercado Europeo. O impulsemos las flores, o impulsemos los camarones, o impulsemos el banano o estimulemos cualquier otra cosa. Se anuncia que tendrá 150 productos escogidos como prioritarios. Tal cosa me parece excelente, buenísima, pero por qué dos años y tantos meses después de iniciado el Gobierno. Es decir, al entrar a operar dicho plan, así vaya hasta

1990 significará lo siguiente: que tres, cuatro meses, o más, se emplearán en venderlo, en que se adquiera conciencia, en que se conozcan los productos, en que se diga que va a haber financiación especial, que Proexpo los va a apoyar etc., etc. En resumen, se podrá tener funcionando el proyecto, siendo optimistas, en un año y medio, porque así esté bien hecho, el nuevo Gobierno va a tener el suyo propio y en eso no nos podemos engañar. Cada Gobierno, en cada materia, tiene su programa entonces en este campo, tan definitivo, lo digo con tristeza se perdieron dos (2) años.

Los SEIC

Para terminar lo relacionado con Proexpo quisiera hacer un breve comentario sobre los Sistemas Especiales de Intercambio Comercial. Estos sistemas especiales, de reciente establecimiento, confieso que no me gustan. A mí me parece que el intento de volver a llevar el comercio internacional al trueque, a la compensación o a la triangulación no es lo mejor. Es un procedimiento rígido, es un procedimiento que adiciona costos al Comercio Exterior, es un procedimiento para el cual se necesitan instituciones altamente refinadas que nosotros desgraciadamente no tenemos. El sistema de intercambio compensado en el mundo es muy importante, pero es importante entre los países desarrollados, entre el área capitalista y socialista. Tan importante que puede llegar a cifras del 25 o 30 por ciento del comercio mundial, pero entre los países en desarrollo es mínimo, mínimo. Concibo este sistema y ojalá ese sea el pensamiento del Gobierno, como algo totalmente transitorio, como algo para hacer frente a una coyuntura.

Porque Señores Ministros, ustedes deben informarse de algo, o por lo menos si ya lo saben algún comentario deben hacer; se dice en la calle que adicional al CERT que es el incentivo oficial ya hay un "CERT privado", y que ese ese CERT privado vale 10, 15 o 20 por ciento, y ¿cómo funciona? Lo explicaré simplemente: un exportador que de cualquier manera puede hacer una exportación adicional, de incremento de mercado, o que puede desviarla a lo que se calificaría un mercado nuevo, adquiere el derecho a importar bienes que por la estrechez de divisas no se están autorizando. Entonces esos exportadores lo que andan es negociando esos cupos. Y es a ellos a quienes les estamos dando la ayuda de la tasa de cambio, les estamos dando la ayuda del crédito subsidiado de Proexpo, les estamos dando la ayuda, también importante, del CERT, que puede ser del 25 por ciento o

30 por ciento, y si adicionalmente esos exportadores consiguen 15, 20 o 30 por ciento con el "CERT privado", es algo ya inaceptable. Esas utilidades significan así mismo, como es apenas elemental, un recargo en el costo de las importaciones y un recargo en los precios.

Adicionalmente, Señores Ministros, el Sistema Especial de Intercambio Comercial está golpeando las comercializadoras. Durante años hemos estudiado la manera de poner a funcionar algunas. Finalmente hace no mucho, se montaron tales comercializadoras, con resultados precarios por muchas circunstancias. Pues resulta que ahora los exportadores no quieren exportar sus productos a través de dichas empresas porque ellas sólo les pueden reconocer un margen pequeñísimo un 2 por ciento, o algo así. Y por fuera consiguen un 15, un 20 por ciento entonces, obviamente, ningún exportador va a utilizarlos, lo que es un golpe peligroso y sobre el cual quiero advertir.

El Incomex y las importaciones

Dentro del mismo sector externo quisiera rápidamente mirar las importaciones, y un poco el funcionamiento del Incomex. Fui partidario desde que se inició este Gobierno de establecer restricciones a las importaciones. Personalmente venía escribiendo o comentando, aquí en el Congreso, que había que hacer esas restricciones desde antes, desde el Gobierno pasado. En algunas sesiones anteriormente hablé sobre esto mismo, y dije que en el año de 1982 no existían restricciones suficientes y que se habían perdido seis (6) meses. El Senador Gerlein me replicó, y públicamente me rectificó, dijo que sí se habían hecho tales restricciones en las exportaciones en el año 82. Como yo no soy un hombre polémico ni mucho menos, me esperé hasta el día de hoy para dar el dato, sólo para dar el dato. En el año de 1981 Colombia importó 6.093 millones de dólares y en el año 82, 6.094 millones de dólares, es decir un millón más. Un millón no tiene ninguna importancia en cifras de esta magnitud. Lo que quiero expresar es que en mi opinión y me ratifico en lo que dije, las restricciones con las cuales estoy de acuerdo debieron haber sido mucho más estrictas, y no lo fueron. En el año 83 las importaciones ascendieron a 5.030 millones de dólares, o sea fueron 17.5 por ciento menos que en el año 82. Ese sí es un recorte importante, ojalá hubiera sido mayor.

Senador Gerlein. Yo lo que he hecho es mirar las cifras, citarlas de una manera fría en lo que corres-

ponde a ese año y aceptar, como lo hice en ese momento, como lo hago ahora, que la reducción fue importante más tarde, en el año 83, y como lo es ahora, en el 84.

Y ya que hablamos del año 84, me parece muy importante manifestar mi inmensa preocupación por la situación del INCOMEX, señores Ministros. El INCOMEX está funcionando con un presupuesto mensual de 250 millones de dólares; y está recibiendo cerca de 30 mil licencias de importación al mes. Por eso los industriales, los comerciantes, dicen en todos sus congresos que el INCOMEX está ahogado literalmente de registros de importación, que van hasta el techo; porque además, hay registros, y no uno, sino parece que muchísimos con cinco (5) y seis (6) meses de antigüedad que no han sido tramitados.

Veo por lo tanto con gran inquietud el manejo administrativo de la institución. Me parece que se le debe dar un vuelco de sistematización total para que los registros sean aprobados o negados a gran velocidad; eliminando los intermediarios al máximo; que por un sistema de computación en las pantallas todos los días se sepa: tantos registros de Libre —ya casi no hay libres pero no importa—, hay que informar; tantos de Previa, tantos de prohibida. ¿Cómo se tramitaron los de libre?

Y ya un último punto en esto del INCOMEX. Se está considerando, o por lo menos eso he leído, la posibilidad de autorizar licencias no reembolsables. Licencias no reembolsables que podrían ser para traer materias primas o bienes de capital, o cualquier cosa.

Personalmente encuentro inquietante la idea. No digo de manera absoluta que esté en contra; quizá no le he visto todavía los muchos ángulos que puede tener. Es cierto que sería un alivio ante una balanza estrangulada como la que tenemos. Es cierto que se podría buscar hacerlo por la vía selectiva de las materias primas o de bienes de capital, o bienes intermedios. Es evidente que se podría seleccionar el importador para tratar de cortar cualquier mal manejo. Yo creo que todo esto se podría hacer. Lo miro con preocupación simplemente porque eso tenía una amnistía cambiaria, y esa amnistía cambiaria eventualmente podría servir para lavar recursos discutibles, capitales no santos.

Integración y Grupo Andino

Quisiera dedicar otros minutos a lo que piensa el Gobierno frente a la integración y al Grupo Andino, y frente a la inversión extranjera y la Decisión 24.

Creo que no es necesario en esta noche, ni mucho menos, hacer una defensa más de la Integración Latinoamericana o del Grupo Andino. La he hecho millones de veces, los Ministros la han hecho, a su turno muchos de los colegas aquí presentes también la han hecho. Podríamos suponer que sobre el tema de la integración, de la necesidad, de la bondad de la integración debería haber suficiente ilustración.

Pero si me salto esas referencias lo haga también con la esperanza de escuchar a los Ministros sobre esta materia. Pero ya mirando desde el punto de vista práctico lo que ha sucedido con el Grupo Andino, tendríamos que aceptar que en los últimos años no avanza o avanza muy poco. Que ha proliferado en todos los países signatarios el incumplimiento, múltiples incumplimientos al orden jurídico del Acuerdo. Hasta tal punto que ya es difícil saber de las exportaciones de Colombia, o de Venezuela, o de Perú cuáles se hacen por el Programa General de Liberación, porque hay tantos infraccionarios y tantas restricciones que ya no se sabe.

Pienso, aceptando y siendo conciente de las dificultades que ha atravesado la integración por estos años, que es preciso encontrar fórmulas de solución a los problemas. Que no podemos aceptar que hay voluntad política para integrarnos pero que hay una supervalentía económica o real que impide que se cumpla la política. Porque los Cancilleres, los Ministros de Desarrollo, los señores de la Comisión, de la Junta del Acuerdo de Cartagena y los Presidentes de los países miembros se reúnen y expiden una declaración que puede ser la número 100 donde el apoyo es más decidido que el apoyo anterior, pero en la realidad estamos trabajando en dos mundos que no parecieran tener conexión el uno con el otro; estamos de acuerdo políticamente, vamos a avanzar el proceso de la integración, pero hay restricciones aquí, hay restricciones allá. Son tantos los incumplimientos como ya lo había dicho, tantas las dificultades, que es apenas explicable que el sector empresarial sea hoy ampliamente escéptico de la integración.

Entonces el gran reto, señores Ministros, es buscar una manera de remover las dificultades y los incumplimientos que se presentan a diario; por ejemplo, si no se puede avanzar más en el Panorama de Liberación, que es quizá lo que mejor se ha cumplido de lo que está reservado para la Programación Industrial hagamos un nuevo Programa de Liberación que arranque de aquí a otros quince (15) años. ¿Por qué no entonces, si la Programación Industrial ha fracasado no inventamos otra porque definitivamente no parece haberla y hacemos otro Programa de Liberación?

Quisiera, igualmente, dejar esta reflexión: después de muchos años de esfuerzo creamos el Tribunal

Andino de Justicia, de muchos años pues por desgracia, a pesar de que la idea y el proyecto de tratado existieron hace tiempo no fue posible llevarlo a cabo. Pero cuál no sería la sorpresa al saber que desde el mes de enero está instalado el Tribunal Andino de Justicia en Quito y que no existe una sola demanda, de ninguno de los países del Grupo. ¿Por qué?, porque como todos son pecadores ninguno se atreve a presentarla, ya que sería la guerra total, el acabose. Nadie puede tirar la primera piedra. Bueno, pongámonos de acuerdo: Hasta aquí hubo incumplimientos, démonos un plazo de seis (6) meses y de ahí en adelante la orden perentoria de que cada país presentará las demandas que sean necesarias. Porque no podrá haber seriedad ni integración si ese instrumento, que era nuestra máxima instancia, se queda en el papel.

Inversión extranjera y decisión 24

Deseo hacer unas referencias a la inversión extranjera y a la decisión 24. Confieso que es con gran tristeza, con profundo dolor nacionalista, que me refiero a la decisión 24, a la más famosa de todas las decisiones del Grupo Andino y de la única que podríamos decir que allá, en lo alto de la torre, todavía ondea como bandera, y digo que es con gran tristeza que lo hago porque es precisamente el Gobierno Colombiano el que quiere subir a la torre y bajar la bandera para entregársela a los contrincantes de todos estos años.

Para darle una victoria póstuma al Consejo de las Américas que desde 1970 inició esa guerra y la perdió. Y después de haberla perdido el ejecutivo de Colombia toma la iniciativa de dársela y circula este documento por todos los países con una propuesta que recoge la decisión 24 y todas las decisiones posteriores que la reformaron y adicionaron, y donde están consignadas, como iniciativa del Gobierno las últimas reformas. Porque se le han hecho infinidad de reformas, la más profunda cuando Chile dijo que la única manera de permanecer en el Grupo Andino era si los demás países modificaban esa Decisión. Y fue aquí, en Boyacá donde se entregó el 70 por ciento de lo que eran los principios. Quedó el 30 por ciento. Y Chile se fue y no sirvió para nada hacer los cambios.

Ahora bien, ¿por qué es tan importante la Decisión 24? La Decisión 24 estableció un hecho histórico y político en el mundo pues por primera vez un grupo de países en desarrollo fijaba un código de conducta para la inversión extranjera y para las empresas multinacionales, que siempre se habían paseado por la tierra como Pedro por su casa. Nosotros no inventa-

mos las reglas. No señores, las estudiamos con expertos del mundo entero, desarrollados y en desarrollo, siguiendo los lineamientos de la Declaración de Bogotá, de los Presidentes de América. Estábamos seguros de la importancia de la Inversión Extranjera o del financiamiento externo, pero no como se había venido haciendo hasta ese momento, prácticamente sin ninguna posibilidad para el capital nacional, sistemas que impedían toda transferencia de tecnología, sistemas que llevaban al pago de regalías absurdas. Es decir, que si nosotros creábamos un mercado ampliado, que si nosotros habíamos tenido la capacidad política de agrupar un número de países, de ahí en adelante el desarrollo de esos países debería ser principalmente para los nacionales y no para los extranjeros. Por eso, en esta Decisión, se establecía claramente la categoría de la empresa nacional que tenía todos los beneficios, la categoría de empresa mixta que tenía beneficios menores pero de todas maneras importantes, y la categoría de empresa extranjera que tenía que someterse a determinadas condiciones si quería disfrutar el mercado ampliado. Y las nuevas empresas que se asociaron con el capital nacional, porque la experiencia que habíamos tenido con las extranjeras, exclusivamente extranjeras, no había sido buena. Ni en Colombia, ni en toda América Latina, y éste no es un discurso de última hora, ni que yo esté conmovido porque vayan a matar a uno de mis hijos. Lo que afirmo es lo mismo que afirman los expertos de América Latina.

Ahora volvamos a la Decisión 24, que repito es la última bandera que queda en la torre. Lamentablemente pocas cosas tiene ya, y una de ellas es el artículo 30 que, en este proyecto de reforma figura como artículo 28, y dice: "Las empresas extranjeras establecidas o que se establezcan en el territorio de cualquier país miembro podrán obligarse", cambio absolutamente sustancial. La norma dice: se obligarán. Y aquí, podrán obligarse, será potestativo "podrán obligarse en representación de sus inversionistas a poner en venta para ser adquirido por inversionistas nacionales, en forma gradual y progresiva, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 29, el porcentaje de sus acciones, participaciones o derechos que sean necesarios para que dichas empresas se transformen en empresas mixtas en un plazo que no podrá exceder de quince (15) años en Colombia, Perú y Venezuela". Y más adelante, el mismo artículo: "Los países miembros podrán, a solicitud de empresas extranjeras que hayan suscrito Convenios de Transformación, proceder a la resolución de los mismos; con lo cual quedarán extinguidas las obligaciones derivadas de ellos, y los productos de la empresa respectiva dejarán de gozar de las ventajas del progra-

ma de liberación", etc., etc. Y sigue: "Los plazos contenidos en el siguiente artículo en todo este artículo 28 que habla de quince (15) años, podrán ser ampliados por los países miembros aún para Convenios en ejecución hasta en un 50 por ciento". O sea, que si se firma un contrato de transformación a quince (15) años puede llegar a veintidós (22) años; no se va a convertir nunca.

Y dentro de este mismo proyecto me refiero al artículo 13, de la Decisión 24, que establece que las reinversiones de utilidades tienen un límite del 7 por ciento; no se puede reinvertir automáticamente más del 7 por ciento sin autorización expresa. Pues bien, ese artículo 13 dice: "Los Gobiernos de los países miembros podrán admitir la reinversión de las utilidades percibidas por las empresas extranjeras sin necesidad de autorización particular hasta un monto que no exceda anualmente del 7 por ciento del capital de la empresa respectiva". Y más adelante: "sin embargo, cada país miembro podrá fijar porcentajes superiores a los establecidos en este artículo, y comunicará a la Comisión las disposiciones o determinaciones que se tomen al respecto. Para efecto del derecho de reinversión, las empresas extranjeras con Convenio de Transformación se asimilarán a empresas mixtas que están abiertas, que no tienen límite". Entonces, ¿qué quiere decir esto? Que manteniendo simbólicamente el inciso 1o. del artículo de que tiene un límite del 7 por ciento, más adelante se dice: pero cada país puede hacer lo que le parezca; deja de reinvertir lo que quiera.

En el artículo 47 de esta misma propuesta se cede otro punto que siempre consideramos capital. Jamás aceptamos que cuando hubiere diferencias entre los inversionistas nacionales y los inversionistas extranjeros las dirimieran en tribunales extranjeros. No, única y exclusivamente en los tribunales nacionales. Era algo de pura y absoluta soberanía que no podíamos ceder. Que en New York, en Hamburgo o en París, tomaran determinaciones para resolver las discrepancias que teníamos aquí.

El artículo 47 de la propuesta dice: "en ningún instrumento relacionado con inversiones o transferencia de tecnología se admitirán cláusulas que sus traigan los posibles conflictos o controversias de la jurisdicción y competencia nacionales del país receptor o que permitan la subrogación por los Estados de los derechos y acciones de sus nacionales inversionistas". Muy claro hasta ahí, pero se le agregó una frase complicada: "no obstante, los Países Miembros podrán aceptar cláusulas compromisorias con el fin de someter a la decisión de árbitros las controversias que se susciten". Ya aquí se rompió el principio, porque con esta disposición el socio extranjero va a exi-

gir que esas cláusulas compromisorias permitan que la decisión se tome en un país extranjero o que los árbitros vengan de un país extranjero. Era un principio de soberanía que estaría cayendo también.

Se dice que la Decisión 24 fue una Decisión que tuvo redacción antipática, que lo que decía no era tan malo, sino que lo decía de un modo un poco chocante. Esa fue una de las críticas que se le hicieron en su momento. Pero la verdad es que con ella eliminamos casos tan aberrantes como aquel que teníamos en Colombia de pagar regalías por la venta de arequipe; 9 por ciento se pagaba. Y qué sorpresa después de este ejemplo, tristemente célebre, ver que el Gobierno aprobó en el año 81 la constitución de una sociedad para producir hamburguesas en Colombia. Una inversión extranjera con los señores de Mac Donald. Esa aprobación tenía una distribución de 51 y 49 por ciento en su capital, pero el socio nacional que tenía el 51 por ciento le cedía acciones preferenciales al socio extranjero. De una vez rompía la sociedad mixta que se había previsto. Por razones puramente personales no pudieron cristalizar esta sociedad pero Mac Donald, que quiere venderlos aquí sus hamburguesas, siguió insistiendo y en el año 84, en este año, se le aprobó de nuevo 51 y 49 por ciento. Pero con 15 por ciento de acciones privilegiadas. El señor Director Nacional de Planeación, ante unas denuncias que hubo sobre la materia, congeló la autorización, la congeló señores Ministros pero eso no es suficiente. Debe reversarse totalmente, porque es increíble que a estas alturas todavía un país como Colombia vaya a aceptar que le puede reportar algo que los Señores de Mac Donald vengan a hacer hamburguesas en Colombia.

No sabemos si esas hamburguesas serán de carne distinta, o con pimienta diferente, o que el tomate que le ponen tendrá un espesor de 4 mm en vez de 3, o será con cebolla roja en vez de cebolla blanca. Pagar regalías o pagar utilidades por unas hamburguesas es un crimen. Mañana, si se establece este precedente, habrá que pagarlas por las pizzas pues nos dirán que fueron inventadas en Nueva York y que no son iguales a las colombianas. Y por los pollos que nos van a traer también porque los que tenemos aquí, Kokoriko, o Cali Mío, y los demás no van a ser tan buenos. Por Dios, ¿cómo es posible que si por primera vez lo aprobaron y no funcionó por segunda vez lo hayan hecho? Eso no merecía un minuto de estudio pues es obvio que no nos interesa. Es absolutamente inaceptable.

Para terminar dos o tres minutos más. Repito que me produce un gran dolor saber que es Colombia quien promueve el cambio de la Decisión 24. Pero además de dolor me produce un gran desconcierto, y

esto sí no lo entiendo; enterarme que Colombia expidió un día después del de Inocentes el Decreto 3548 de 1938. Decreto que pone en vigencia las solitudes que hace en el documento que les acabo de referir. Es evidente que esto es ilegal e inaceptable. Porque las decisiones del Acuerdo de Cartagena tie-pueden cambiarlas unilateralmente, porque entonces no habría integración si cada país resuelve hacer lo que le parece después de haberse comprometido a hacer otra cosa. Este Decreto digo, expedido tal vez para que nadie se diera cuenta el 29 de diciembre motivó posteriormente una carta de la Junta del Acuerdo de Cartagena, reconviniendo, no sé como sea el término pero es el sentido, reconviniendo a Colombia por haberlo expedido.

En muy pocas ocasiones la Junta llega hasta ese punto de enviar una carta amonestando a un país. Sobre este Decreto, lo hizo, porque claro, era un Decreto a todas luces ilegal. Entonces Colombia, lo que quiere ahora mediante esta proposición de reforma de la Decisión 24 es legalizar el pecado que ya cometió.

La inversión extranjera, como hablamos de que es mejor tener socios y no acreedores, merece un comentario final. La inversión extranjera en Colombia ha sido relativamente modesta durante toda su historia. Desde Colón hasta el proyecto de CARBOCOL; que es el único que vale la pena. Desde Colón hasta aquí no hubo nunca inversión extranjera. O mejor dicho, lo que hubo nunca fue importante. No iba a resolver ni los problemas de balanza de pagos, ni nos iba a dar el desarrollo que tanto anhelábamos.

Simplemente para ilustrar, en el año de 1983, el que acaba de pasar, tuvimos 109 millones de dólares. En el 82, 139 millones, en el 81, 165 y en el 80, si le descontamos a CARBOCOL, 134 millones; y si tomamos de ahí para atrás, las cifras son menores. Repito, aquí nunca hubo verdadera inversión extranjera. Fue algo marginal.

No estamos inventando absolutamente nada. Los Estados Unidos que son los más grandes inversionistas, y lo pongo como ejemplo, el 75 por ciento de sus inversiones las hace en países ya desarrollados y el 25 por ciento que hace en países en desarrollo, lo realiza en México, Brasil, Corea, Taiwan, Singapur. El resto prácticamente no vale la pena. ¿Por qué lo hace así? Porque las compañías Transnacionales siguen un patrón más o menos similar, porque no es que allá posean una legislación mucho más amplia, o que no tengan éstas estupideces de la Decisión 24, no, ni que ocho cuartos, lo que existe es un mercado lo que importa es un mercado y que además ese mercado ofrezca seguridades políticas. Porque el cuento de que es que hay mano de obra barata y por eso van a llover

las inversiones está revaluado en el mundo entero. La recesión que vive Colombia y la recesión que vive el Grupo Andino, no atraerá más inversiones así el Gobierno destruya la Decisión 24. Sólo cuando el mercado sea interesante y las regulaciones sean permanentes y estables así sean más fuertes si se quiere, ellos vendrán. Las perspectivas que ahora ofrecemos no son buenas y con sólo cambiar la Decisión 24 no va a venir esa inversión. No ha sucedido en el pasado no ocurrirá en el futuro y el ejemplo de Chile que recordó el doctor Fernando Sanz es perfectamente dramático. Se retiró porque no le gustaba nuestra legislación y 10 años después tiene menos inversión extran-

jera que nosotros y el doble de la deuda externa. Luego aquello de que es mejor socios que acreedores suena bien pero hay que ir al fondo. Los antecedentes históricos mundiales no prueban que esa afirmación sea válida. Ni en América Latina, ni en Asia, ni en Europa. Por lo tanto respetuosamente insisto en que no promuevan ese cambio porque la Decisión 24 tiene un valor no sólo económico sino político, representa como ya lo había dicho, la bandera más alta que un grupo de países en desarrollo haya logrado levantar hasta la fecha. Que el gobierno del Presidente Belisario Betancur anime una modificación como ésta es imposible de entender.

Atención

¡A Usted le interesa!

**Altos ingresos, capacitación, independencia
y profesionalismo en su próxima actividad**



- * Usted será el gerente de su propia empresa de asesoría en seguros.
- * Poseerá un profundo conocimiento de seguros e inversiones.
- * Se entrenará con un novedoso sistema de ventas y mercadeo.
- * Obtendrá ingresos ilimitados y magníficas recompensas.

Conviértase en Consejero Profesional Bolívar
Sea cual fuere su ocupación comuníquese con nosotros

Déjenos charlar con usted, llamando al teléfono 2416425 a F. Rojas Cárdenas, Vicepresidente de Mercadeo de Seguros Bolívar o presentándose con hoja de vida a la Cra. 10 No. 16-39 Ofic. 106.

Si vive fuera de Bogotá escribanos al
Apartado 4421 Bogotá.

BOLIVAR



SEGUROS - INVERSIONES - CAPITALIZACION

Voto Negativo

Presupuesto Nacional 1985

Los senadores del Nuevo Liberalismo votaron negativamente el proyecto de Presupuesto Nacional 1985 en la sesión plenaria del miércoles 14 de noviembre de 1984 y explicaron así su decisión:

La representación del Nuevo Liberalismo en el Senado de la República, con motivo de la discusión en segundo debate del proyecto sobre Presupuesto de rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações, para la vigencia fiscal de 1985, y continuando la línea de conducta que de mucho tiempo atrás se ha fijado de examinar con el mayor detalle y rigurosidad el plan financiero del Gobierno, se permite dejar ante la Corporación en pleno la siguiente constancia:

Así como la Constitución Nacional confía al Gobierno la facultad de dirigir las relaciones internacionales con gran independencia frente al Congreso, también establece como indispensable la aprobación de éste para que el Gobierno pueda realizar cualquier gasto público. Esto significa, en términos políticos, que la facultad del legislativo sobre el gasto público es una de sus más importantes fuentes de poder dentro del Estado.

Aunque si bien es cierto que el Congreso carece, por lo general, de la iniciativa del gasto, no es menos cierto que el requerir su asentimiento para poder ejecutarlo le da una categoría especial a su intervención.

Sin duda, el Presupuesto Fiscal es un instrumento estratégico dentro de la organización gubernamental encargada de la política económica; su nivel y composición junto con reflejar las operaciones necesarias

para ejecutar las metas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, influencia decisivamente lo que ocurra en los campos monetario, cambiario y fiscal, además de repercutir sobre los aspectos sociales, económicos y políticos de la vida nacional.

Siendo ello así, nos preocupa altamente que se repitan esta oportunidad una vez más, los errores que en otras ocasiones se han cometido al impartirle la correspondiente aprobación.

Aunque reconocemos la sinceridad que el Gobierno ha querido exhibir al aceptar que existe desfinanciamiento dentro del plan de gastos presentado a nuestra consideración, juzgamos que tal hecho no convalida los criterios sobre los cuales basó dicho plan y mucho menos la violación de normas claras sobre el estatuto orgánico del Presupuesto, Decreto Extraordinario 294 de 1973.

Consideramos que reducir a un simple ejercicio aritmético la presentación del Presupuesto formalmente equilibrado, sin consecuencias económicas, viola la norma constitucional que prescribe que el Gobierno debe buscar que haya equilibrio entre las rentas y los gastos calculados en el Proyecto de Presupuesto. Abusando de la laxa interpretación que a tal disposición se ha dado, el Gobierno conscientemente incurre en grave falla desde el momento mismo en que reconoce el desequilibrio presupuestal existente.

De idéntica manera, sin acatar el contenido del artículo 32 del Decreto Extraordinario 294 de 1973, que en su aparte pertinente dice: "Las partidas para gastos fijos o periódicos deben ser suficientes para el

pago de los servicios previstos durante el año", el Ejecutivo presenta una relación de gastos fijos que para la gran mayoría de casos apenas si cubre los primeros cuatro o cinco meses de la vigencia, esperando en la posibilidad de acudir cuanto antes a la nociva práctica de las adiciones. Se pretende así justificar algo que no tiene discusión legal.

Además, ignorando otro precepto de este mismo Artículo, que ordena que las partidas para el servicio de la Deuda Pública deben corresponder **exactamente** al valor de las cuotas por amortización, intereses, comisiones y otros gastos consignados en los respectivos contratos o leyes que las autorizan, se limita a registrar partidas simbólicas en el proyecto objeto de estudio.

De otra parte, y haciendo referencia a los criterios que sirvieron de base a la elaboración del Presupuesto no hallamos ajustados a la realidad del plan financiero ni la austeridad en el gasto —muy lejos de lo deseable— ni la selectividad en la inversión, ni la posibilidad cierta de reducir el déficit efectivo como proporción del P. I. B.

Según se puede constatar en el documento respectivo, por parte alguna se comprueba la afirmación de una verdadera reducción del gasto público. Con base en anuncios que poca o ninguna posibilidad tienen de cumplirse, la reducción de los incrementos de salarios a sólo un 10 por ciento por ejemplo, se cree estar cumpliendo con la ineludible obligación de procurar el ajuste del gasto al nivel del ingreso percibido.

En el plano de las inversiones tampoco se evidencia la aseveración del Gobierno. Basta observar la forma como se asignan las partidas entre los diferentes responsables de la ejecución del gasto para concluir que no es exactamente el criterio de prioridad el que estuvo presente al momento de la elaboración del Presupuesto.

Y a propósito de prioridades en la inversión, con suma inquietud apreciamos el debilitamiento que experimentan proyectos de indudable contenido social.

No obstante el enunciado que hace el Gobierno en relación con la posibilidad de disminuir la magnitud

del déficit, cálculos por nosotros realizados nos indican que, al menos en 1985, tal meta no podrá cumplirse. Un déficit de apropiaciones de más de 263 mil millones de pesos para la vigencia avala esta aseveración.

Aparte de las consideraciones antes expuestas es necesario mencionar cómo el Gobierno se ha olvidado de llevar a cabo una política de carácter global que logre sacar el país del estado de recesión en que se encuentra. Diversas políticas sectoriales, —cuando las hay— con altibajos y vaivenes, y una preocupación reciente y parcial sobre el déficit fiscal, se han convertido en lo que podríamos llamar el norte o la meta del Ejecutivo. Pero lo que diseñó al principio de su mandato —diseño bueno o malo—, era al menos un intento de realizar un plan global. Todo eso se ha perdido o desvanecido en muy buena medida. Es apenas obvio que ante tal realidad se miren con angustia y preocupación el presente y el porvenir. Porque no estamos en una crisis transitoria o de fácil solución. Muy por el contrario, nos encontramos en una de las peores del presente siglo.

No se comprende, entonces, cómo no se ha empleado la oportunidad del presupuesto para establecer esa política general que tanto necesita el país.

Fundamentados en estas consideraciones y conscientes de nuestro compromiso con la tarea de obtener el saneamiento de las finanzas públicas nacionales en el lapso más breve posible, dejamos constancia expresa de nuestras objeciones al proyecto de Presupuesto del Gobierno Central correspondiente a la vigencia de 1985. En consecuencia, lo votamos negativamente.

Bogotá, noviembre 15 de 1984

•Luis Carlos Galán, Jorge Valencia Jaramillo, Prudencio Tolosa, Fernando Sanz Manrique, Arismendi Mora Perdomo, Germán Botero de los Ríos, Marino Rengifo Salcedo, Emilio Urrea Delgado.