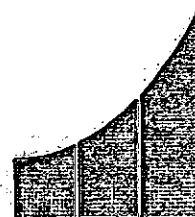


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



DERECHO Y DESARROLLO

HERNANDO GÓMEZ OTALORA

Bogotá, 1990

A mis hijos, Hernando José, Carlos y Luis Felipe Gómez Retrepo. Hernando José, doctor en Economía y Catedrático de la misma, con quien dialogué varias veces sobre esta obra; recibiendo de él valiosas sugerencias. Luis Felipe, abogado de la Facultad que diseñó para la Universidad de los Andes y quien desea seguir mis pasos en la Universidad Javeriana, enseñando "Derecho y Desarrollo" hoy cuando está vinculado a esa mi alma mater, como miembro de la compañía de Jesús, pues no obstante tenerlo todo, prefirió escuchar las palabras de Cristo: "Déjalo todo, ven y sígueme". Carlos, quien guiado por la profunda vocación y un acendrado humanismo eligió la medicina pero ha estado siempre pendiente del avance de esta obra.

desarrollo. Surgió así una nueva rama: derecho y desarrollo con cursos e investigaciones propias; no solamente en Colombia sino también en otros países de América Latina. Simultáneamente, se despertó el interés por el tema en otros países, especialmente en los Estados Unidos. Era útil intercambiar experiencias a lo cual contribuyó el "International Legal Center" auspiciando su organización y reuniones periódicas de intelectuales del hemisferio con la misma preocupación, como la de Lima, (enero 10 a 13 de 1973), en cuya instalación participé con un discurso.

La obra consta de seis partes, así: La Primera Parte sienta las bases para evaluar los modelos socio-económicos comenzando por "externos" o "puros": el capitalismo y planificación central, dadas su estrecha relación con los principios y valores que en ella se examinan.

Dentro de los diversos valores el más próximo al derecho es la justicia, por lo cual a él dedicaremos toda la Segunda Parte.

En la tercera parte se analizan los modelos "Intermedios" comenzando por el colombiano que, ilustra una economía de mercado con intervención del Estado. Aunque este modelo ha dado resultados bastantes satisfactorios, se examinan, también "otros modelos de desarrollo" algunos mencionados frecuentemente como mejores y finalmente unos terceros que a pesar de no haber sido suficientemente explorados pueden ofrecer alternativas interesantes para Colombia.

La Cuarta Parte ilustra la contribución del derecho al desarrollo, mediante la creación institucional, la reforma constitucional y la planificación participativa.

Finalmente, en la Sexta Parte se abordan varios temas que muestran el papel del derecho internacional en el desarrollo, dada la creciente interdependencia de las economías nacionales y en concreto de la colombiana con las del resto del mundo. Colombia, salvo contadas excepciones, ha sido un país muy insular, de aquí la importancia de ésta parte de la obra. Cada una de las partes a que se ha hecho referencia, tiene la misma estructura: una introducción, seguida de los capítulos, que lo integran.

Una de las funciones que éste libro está llamado a cumplir es la de servir como texto universitario, especialmente en las facultades de Derecho y de Economía. De esta manera la presente obra viene a sumarse a dos anteriores publicaciones de FEDESARROLLO: "Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano", cuyos editores fuimos Eduardo Wiesner y el suscrito (Editorial Stella, Bogotá 1.974) y "Lecturas sobre Moneda y Banca en Colombia" que editamos en asocio del Dr. Francisco Ortega y de la Dra. Patricia Sanclemente Barco, (Editorial Stella, Bogotá, 1.976). Por ello la obra que hoy presentamos a nuestros lectores

vida", donde desfilan los personajes y episodios que han hecho la historia política de su partido y de la República.

Al encabezar con su nombre la lista de todos aquellos que, en una u otra forma, han contribuido a hacer posible esta obra, rindo tributo además a su principal protagonista y a través de él a otros, como el Dr. Carlos Sáenz de Santamaría, 'ambos pertenecientes al partido político de mis mayores, del cual me aparté por razones ideológicas, afectivas y educativas, que no es éste el lugar ni la oportunidad de narrar.

Al referirme al ex-presidente Lleras Restrepo, un sinnúmero de recuerdos se agolpan en mi mente: el día ya remoto, cuando lo visité en su oficina de abogado, cuyos ruidos muebles me causaron impresión, iba acompañado de mis principales asesores del organismo que regentaba, bajo el pomposo nombre de "Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República", pocos días antes me había pedido telefónicamente el Presidente Alberto Lleras Camargo, que me pusiera a órdenes del doctor Carlos Lleras Restrepo para colaborarle en la organización del INCORA; era una misión comprometedor por la categoría del personaje y ardua por la dificultad del tema. Nos preparamos con el mayor esmero para la entrevista con el Doctor Lleras Restrepo y quedamos admirados cuando él tocó precisamente aquellos puntos del programa de trabajo que luego de un prolijo análisis del mismo, nosotros mismos habíamos hallado deficiente o dudosas; vino luego la época de la asesoría de la Junta Monetaria cuando con tanta frecuencia el señor Presidente Carlos Lleras recababa mi opinión, ora telefónicamente, ya en el Consejo de Política Económica y Social, él siempre escuchaba con atención y sosiego los distintos puntos de vista sobre los más variados temas, demostrando no solamente una gran ilustración teórica, sino también y especialmente un gran conocimiento del país y un detallado dominio de sus más variados problemas, sobre los cuales discernía con pasmosa versatilidad. En síntesis, un gran hombre que la Nación no supo aprovechar a plenitud; recibí después el sorpresivo ofrecimiento que me hizo para acompañarlo en su Gabinete, como Ministro de Fomento, el anuncio televisado que hizo de mi nombramiento; los semanales acuerdos que sosteníamos y, más tarde, su inesperada propuesta de encargarme del Ministerio de Gobierno. Cuántas veces he dicho: "ser ex-Ministro tiene una importancia relativa, pero mi verdadero orgullo radica en haber sido Ministro de Carlos Lleras Restrepo".

He trabajado arduamente, pero al mismo tiempo la fortuna me ha deparado gratisimas oportunidades, como la de haber conocido a Fabio Otálora Moreno, quien acababa de regresar de Francia de cursas Derecho Administrativo y Economía en la Sorbona, durante una cena que la familia me ofreció con motivo de mi exaltación a la Vice-Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Era el hombre preciso para acompañarme como investigador asistente en

esta obra que requiere conocimientos exáctamente en esas dos áreas. No erré en la escogencia pues a sus conocimientos auna laboriosidad incansable y meticulosa que comprometen mi gratitud; a él confié varias partes de la obra, especialmente los borradores de la parte internacional y la mayoría de ésta introducción; además, obtuvo material indispensable sobre varios temas, como el "Experimento Cooperativo de Mondragón" que además de su éxito, enorgullese nuestra sangre vasca, finalmente, su ayuda en varios asuntos administrativos fué definitiva.

Deseo expresar mi gratitud para con FEDESARROLLO y los sucesivos directores que han dado apoyado o apoyado la iniciativa de elaborar este libro: Drs. Rodrigo Botero Montoya, José Antonio Ocampo, Guillermo Perry Rubio y Miguel Urrutia Montoya, a la Dra Pilar Medina secretraria general por la colaboración prestada.

Mi agradecimiento también va al Fondo de Cultura Popular y a su directora doña Alicia Eugenia Silva por el apoyo financiero dado a este libro.

Quiero agradecer igualmente la paciente, dispendiosa y ardua labor de mecanografía que estuvo a cargo especialmente de Luz Stela Andrade y Blanca Cecilia Porras, quienes tuvieron que transcribir los sucesivos borradores de la obra.

También deseo agradecer a la Editorial Temis, y a su sub-gerente Dr Edwin Guerrero, por el interés en publicar este libro.

HERNANDO GOMEZ OTALORA
Bogotá, D.E. marzo de 1990.

CONTENIDO.

PARTE I : VALORES Y MODELOS DE DESARROLLO
"EXTERMOS" O "PÜROS".

Introducción.

Capítulo 1. Principios de orden social, Derecho y Modelos de desarrollo "Externos" o "Puros".

- I. Principios de Orden Social Fines comunes y reciprocidad.
- II. Fracaso de los modelos "externos" o "Puros": Unión Soviética y Chile.
- III. Las doctrinas Económicas y eficiencia.
- IV. Valores Trascendentes.
- V. Valor Justicia.

PARTE II: JUSTICIA Y DESARROLLO.

Introducción.

Capítulo 1. Ingresos y Gastos Públicos.

Capítulo 2. Reformas Estructurales (Reforma Urbana).

PARTE III: MODELOS "INTERMEDIOS".

Introducción.

Capítulo 1. Modelos "Intervencionistas" o "Mixtos": Colombia.

Capítulo 2. Otros Modelos de Desarrollo.

- I. Sudeste Asiático.
- II. Nacional Revolucionario.
- III. Corrientes Personalistas.
- IV. Autogestión: Yugoslavia.
- V. Experimento Cooperativo de Mondragón.
- VI. Otros Desarrollos Cooperativos o de "Economía Solidaria".

PARTE IV: INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO.

Introducción.

Capítulo 1. Organismos: Junta Monetaria.

Capítulo 2. Mecanismos: Fondos Financieros.

Capítulo 3. Estatutos: "Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior" (Decreto-Ley 444 de 1967).

Capítulo 4. Reforma Constitucional de 1968.

Capítulo 5. Planeación Participativa.

PARTE V: DERECHO Y REALIDAD SOCIO-ECONOMICA: INTERACION.

Introducción.

- Capítulo 1. Contratación del Subsuelo Petrolífero.
Capítulo 2. Configuraciones Jurídicas en las Urbanizaciones Piratas de Bogotá.

PARTE VI: ASPECTOS INTERNACIONALES

Introducción.

- Capítulo 1. El GATT.
Capítulo 2. El Convenio Internacional del Café.
Capítulo 3. Integración hemisférica: CIES y CECON.
Capítulo 4. Integración Latinoamericana: ALALC, ALADI, SELA.
Capítulo 5. Integración Subregional: GRUPO ANDINO.
Capítulo 6. Financiamiento Externo.

PARTE I

VALORES Y MODELOS DE DESARROLLO

INTRODUCCION

Es axiomática la conveniencia de que el proceso de desarrollo sea eficiente. Por ello dedicamos el capítulo 1 a indagar, desde un nuevo ángulo, el jurídico, el tema de la eficiencia económica, utilizando para ello los principios de orden social que el derecho formaliza. Esta perspectiva permite a la vez reflexionar sobre el valor de libertad.

A la luz del análisis eficiencia-libertad, evaluamos los distintos modelos de desarrollo, comenzando por los "extremos" o "puros" (capitalismo y socialismo), y nos referimos, para concluir al caso chileno de Allende a Pinochet, que los ilustra.

CAPITULO 1

PRINCIPIOS DE ORDEN SOCIAL, DERECHO Y MODELOS DE DESARROLLO "EXTREMOS" O "PUROS"

I. Principios de orden social, fines comunes y reciprocidad.

Lon L. Fuller, Carter professor of Jurisprudence de la Universidad de Harvard - Facultad de Derecho señala dos principios básicos de orden social, que el derecho formaliza: el de fines comunes y el de reciprocidad 1/. Merced al primero, los asociados se unen para realizar un objetivo compartido por todos ellos; en virtud del segundo, intercambian valores 2/.

Los valores, tanto jurídicos como económicos, apuntan a un orden social que haga posible el desarrollo eficiente y justo de la sociedad. Sobre éste particular parece no haber controversia; ella se plantea cuando de la bondad y general aceptación de éste fin común, se salta a la conclusión de que la planificación central es el mejor orden social, porque enfatiza los fines comunes. A éste respecto es útil transcribir el siguiente párrafo de la obra de Friederick Hayek, "The Road to Serfdom" 3/:

"Se debe aclarar una confusión que es en gran parte responsable por la forma en que la gente se enfrasca en discusiones que no son deseadas. Esta confusión se refiere al concepto mismo del socialismo. Porque, puede ocurrir, que el término socialismo se use algunas veces para describir los ideales de justicia social, mayor igualdad y seguridad, que son los fines últimos del socialismo. Puede ser también que socialismo signifique un método particular mediante el cual los socialistas esperan llegar al cumplimiento de los mencionados fines, y que mucha gente considere como los únicos procedimientos para alcanzarlos rápidamente. En éste último sentido, socialismo significaría la abolición de la empresa privada, de la propiedad privada de los medios de producción, y la creación de un sistema de "economía planificada" en la cual el empresario que trabaja para obtener ganancias, se reemplaza por un cuerpo central de planeación.

Michael Polanyi en su obra "The logic of liberty 4/, usando argumentos matemáticos y de las ciencias naturales concluye que

la planeación central de producción en el sentido riguroso de la palabra es estrictamente imposible; esto se basa en el número de relaciones que requieren reajuste por unidad de tiempo para el funcionamiento de un sistema económico de n unidades de producción, es n veces mayor de las que pueden sufrir reajuste mediante subordinación de las unidades a una autoridad central, debido a los límites inherentes al alcance de control en las organizaciones de tipo piramidal. Así, si insistimos en colocar 100.000 unidades en un país altamente industrializado bajo un solo control tecnocrático, reemplazando todas las operaciones de mercado por distribuciones centrales en cada planta, la tasa de reajustes económicos se reduciría aproximadamente a $1/100.000$, la reducción podría llegar a un punto de estancamiento de la tasa posible de producción, debido a las limitaciones administrativas de un sistema de producción centralmente planificado.

Si se busca superar este obstáculo agregando más escalones a la pirámide, se hace aún más complejo y menor la comunicación entre los miembros de la comunidad piramidal, dificultando los ajustes necesarios para un eficiente sistema productivo.

Ocurre lo contrario en las economías de mercado, pues estas permiten el ajuste de las relaciones de cada miembro de la comunidad con cada uno de los demás. Dado su carácter policéntrico, en cada uno de sus vértices esta un asociado, que se conecta directamente con cada uno de los demás, incrementando enormemente la capacidad de ajuste de sus relaciones e incrementando la información entre los miembros de la sociedad para que la respuesta de la producción y del mercado a las necesidades o preferencias de la demanda.

Más recientemente, Milton y Rose Friedman en su tan ampliamente difundido "Free to Choose", comparan de manera simple y clara la eficiencia económica de un sistema de mercado con los centralmente planificados. Hablando del "Poder del Mercado", escriben: "...Todos los días, cada uno de nosotros usa innúmeros bienes y servicios -para comer, vestir, habitar o simplemente gozar. Damos por sentado que se conseguirán cuando queramos comprarlos. Nunca nos detenemos a pensar sobre el sinnúmero de personas que tomaron parte de alguna manera para suministrarnos esos bienes y servicios..."

"Es natural suponer que alguien haya dado ordenes para asegurar que los productos "correctos" se elaboren, en las "cantidades correctas" y estan disponibles en los lugares "correctos". Ese es un método de coordinar las actividades de un gran número de personas, el método del ejército. El general dá ordenes al coronel, el coronel al mayor, el mayor al teniente, el teniente al sargento, y el sargento al cabo. Ese sistema de ordenes, puede ser el método de organización exclusivo o aún el principal solamente en un grupo muy pequeño...las ordenes deben complementarse con la cooperación voluntaria -una técnica para

coordinar la actividad de grandes números de personas, menos obvia y más sutil, pero mucho más fundamental.

"Rusia es el ejemplo corriente de una gran economía que se supone estar organizada por órdenes -una economía centralmente planificada. Pero eso es más ficción que realidad. En todos los niveles de la economía, entra la cooperación voluntaria a complementar la planificación central o a compensar sus rigideces- algunas veces legalmente, otras ilegalmente.

"En la agricultura, a los trabajadores de tiempo completo de las granjas gubernamentales, se les permite cultivar alimentos y criar animales en pequeñas parcelas privadas, durante su tiempo sobrante, tanto para su propio uso como para venderlos en mercados relativamente libres. Estas parcelas representan menos del 1% de la tierra cultivable del país; no obstante, se dice que suministran cerca de una tercera parte de la producción agrícola de la Unión Soviética...

"En el mercado de trabajo, pocas veces se ordena a las personas laborar en empleos específicos; hay poca dirección del trabajo en éste sentido. Por el contrario, se ofrecen salarios para los varios empleos y las personas los solicitan -en forma muy parecida a los países capitalistas-. Una vez contratados, pueden posteriormente ser despedidos o pueden dejarlos por otros empleos que prefieran....

"...el intercambio voluntario permite a millones de personas cooperar entre si....

"...nadie ~~sentado~~ en una oficina central dió ordenes a estas miles de personas. Ningún policia militar exigió el cumplimiento de órdenes que no fueron dadas. Estas gentes viven en muchas tierras, hablan diversos idiomas, practican diferentes religiones, pueden aún odiarse - sin embargo, ninguna de estas diferencias les impide cooperar para producir un lápiz " 6/.

II. Fracaso de los modelos "extremos" o "puros" (Unión Sovietica y Chile)

Pueden denominarse sistemas "extremos" o "puros" los que adoptan uno solo de los principios de orden social que el derecho formaliza y a los cuales se hizo referencia en la sección precedente.

Los que toman única o principalmente el de "fines comunes" han caído en la ineficiencia de la planeación central y en una total negación de la libertad, entendida como la posibilidad de elegir entre alternativas, no como la existencia de estas, tema que se confunde con el desarrollo en aras de la existencia de tales alternativas. no puede sacrificarse la posibilidad de elección,

sin incurrir en una contradicción; pues la existencia de alternativas tiene por objeto el poder elegir entre ellas.

Sobre los problemas contables de una economía basada en simples "precios de referencia" señalados por un cuerpo burocrático de planificación y no por la competencia en un mercado de libre escogencia para el consumidor, se pronunció Oscar Lange en su obra técnica "On the Economic Theory of Socialism"7/.

Pero quizás la más sólida y honesta crítica de una rígida planeación central, se encuentra en un testigo insospechable: Mijaíl Gorbachov, Presidente de la Unión Soviética. Algunos de los más elocuentes pasajes de su célebre obra "Perestroika" o "reestructuración", se transcriben a continuación:

"En nuestro país el consumidor se encontró totalmente a merced del productor, y tuvo que conformarse con lo que este decidiera ofrecerle." 8/ seguidamente, agrega: "Se convirtió en algo típico de nuestros especialistas en economía, el pensar, no en cómo elevar el activo nacional, sino en cómo colocar más material, mano de obra y horas de trabajo en una partida, para venderla a precios altos. Por lo tanto, a pesar de esa "producción bruta", había escasez de productos." 9/

Más adelante, con gran perspicacia, recuerda:

"En mi informe del 22 de abril de 1.983, en una sesión de celebración dedicada al 113o. aniversario del nacimiento de Lenin, me referí a sus doctrinas sobre la necesidad de tomar en cuenta los requerimientos de las leyes económicas objetivas, sobre el planteamiento y la contabilidad" 10/.

Tal el sistema de la Unión Soviética, desde la revolución Marxista-Leninista hasta hace poco.

No han sido más afortunados los sistemas que adoptan como único principio de orden social la reciprocidad. Si bien éste principio propicia los valores de eficiencia y libertad puede llevar a graves injusticias sociales, debido a imperfecciones del mercado, como ocurrió durante la llamada "revolución industrial".

Cerca a nosotros está el caso chileno que ilustra el fracaso de los modelos "extremos" o "puros", primero de la economía centralmente planificada con Allende y luego con el modelo ultra liberal de Pinochet, aunque es lógico que en el fiasco de uno y otro intervinieron además otros factores.

Pinochet presidió una Junta Militar que usaba rutinariamente el terror para ejecutar sus deseos aún subsisten cicatrices de la purga antiizquierdista de 1.973 a 1.976, en la cual decenas de miles de chilenos fueron exiliados, torturados o ejecutados. Mientras tanto el bache políticamente explosivo entre ricos y pobres vino creciendo continuamente ... el dictador difícilmente

esperaba perder el plebiscito, cuando en 1.980 promovió una constitución que ordenaba el voto. Ansioso de ganar legitimidad democrática Pinochet esperaba que un auge económico mejorara su popularidad a través de la década. Pero una crisis de 1.982, esfumó esa esperanza, y la recuperación posterior benefició a ricos terratenientes banqueros multinacionales, al paso que la barriadas de Chile se hundían más profundamente en la miseria. Para comienzos de 1.988 el fracaso de los acaudalados del país para extender el bienestar a las clases medias se había convertido en un punto clave de la campaña" 11/

III. Las doctrinas económicas y eficiencia.

La libertad es el poder moral e inviolable de elegir entre varias alternativas. Por definición, un sistema económico basado en el principio de reciprocidad, el intercambio y el mercado, la reconoce y fomenta; por el contrario, uno centralmente planificado la limita, al menos inicialmente. Hacemos esta última salvedad porque muchos defensores de la planificación central aducen que su objetivo último es ampliar la libertad de los asociados, incrementando sus oportunidades y por ende las posibilidades de elección, para lo cual es necesario limitar la libertad mientras tal incremento se produce, pues de lo contrario no habrá verdadera libertad, sino un remedo de ella.

Varias son las observaciones que pueden formularse a ese planteamiento; me limitaré a unas cuantas: En primer lugar, las oportunidades de elección se incrementan con el desarrollo y éste se logra más eficientemente con un sistema de mercado que con uno de planificación central, según quedó ya establecido; en segundo lugar, resulta contradictorio sacrificar -así sea transitoriamente- un bien que se tiene en tan alta estima, para poderlo lograr luego; En tercer lugar, la libertad es un valor trascendente de la persona humana y por lo tanto no puede ser negado por la autoridad civil, como bien observa Jaques Maritain, uno de los más connotados filósofos católicos del llamado personalismo. Refiriéndonos a ese punto de vista, decíamos en mesa redonda con participación de connotados personeros del capitalismo y del socialismo 12/; finalmente, hasta cuando se restringiría la libertad es algo que no indican los partidarios de la tesis que comento y que posiblemente no puede señalarse, por lo cual queda flotando en el ambiente el acerto; derivado de la experiencia, conforme al cual lo transitorio tiende a perpetuarse.

IV. Valores Trascendentes.

Con fundamento en la tesis de los valores trascendentes de la persona humana, la filosofía del derecho tomista y neotomista, ha rechazado, por igual; el capitalismo individualista y el socialismo materialista y totalitario. 13/

Apenas iniciados los abusos de la llamada "Revolución Industrial", León XIII, en su fundamental encíclica "Rerum Novarum", condenó el capitalismo individualista, en forma clara y vaticinó las agitaciones que traería consigo:

- Una vez despertado el afán de novedades, que hace tanto tiempo agita a los Estados, necesariamente había de suceder que el deseo de hacer mudanzas en el orden político se extendiera al económico, que tiene con aquel tanto parentesco..

-Efectivamente: los aumentos recientes de la industria y los nuevos caminos por los que van las artes, el cambio obrado en las relaciones mutuas de amos y jornaleros, el haberse acumulado las riquezas en unos pocos y empobrecido la multitud, la mayor confianza de los obreros en sí mismos, y la unión más estrecha con que unos a otros se han juntado; y finalmente, la corrupción de las costumbres, han hecho estallar la guerra.

-Como quiera que sea, vemos claramente, y en esto convienen todos, que es preciso dar pronto y oportuno auxilio a los hombres de la infima clase, puesto que sin merecerlo se halla la mayor parte de ellos en una condición desgraciada o inmerecida.

Cuarenta años despues, Pio XII reiteró análogos conceptos en su encíclica "Quadragesimo Anno" y más recientemente Pablo VI en "Popularum Progressio", con no menor vigor, enseñó:

"33. La sola iniciativa privada y el simple juego de la competencia no seran suficientes para asegurar el éxito del desarrollo. No hay que arriesgarse a aumentar todavía más la riqueza de los ricos y la potencia de los fuertes, confirmado así la miseria de los pobres y añadiendola a la servidumbre de los oprimidos. Los programas son necesarios para animar, estimular, coordinar, suplir e integrar la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellos, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas agrupadas en ésta acción común. Pero ellos han de tener cuidado de asociar a ésta empresa las iniciativas privadas y los cuerpos intermedios. Evitaran así el riesgo de una colectivización integral o de una planificación arbitraria que al negar la libertad, excluiría el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona humana".

Todo lo anterior lleva al Pontifice a sentar las bases del "personalismo", en los números 14, 15, 34 y 42:

"La sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para asegurar el éxito del desarrollo y no hay que arriesgarse a aumentar todavía más las riquezas de los ricos y la potencia de los fuertes, confirmando

así la miseria de los pobres y añadiendo a la servidumbre de los oprimidos." (sección 33)

"Es necesaria, pues, la intervención del Estado para el desarrollo económico del país cambiando el término irritante, hablemos mejor de la participación del Estado."

Más recientemente, Paulo VI en "Populorum Progressio", reitera las enseñanzas de sus antecesores. "el desarrollo integral que pregona el pontífice, implica también un rechazo del socialismo materialista y totalitario, al exaltar los valores espirituales de la persona humana, especialmente la libertad para poder desarrollar su vida que es una vocación".

"En su sección 14 agrega: "El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre".

En la sección 15 expresa: "En los designios de Dios cada hombre está llamado a desarrollarse porque toda vida es una vocación".

En la Sección 34 se lee: "Porque todo programa concebido para aumentar la producción, al fin y al cabo no tiene otra razón de ser que el servicio de la persona. Si existe es para reducir desigualdades, combatir las discriminaciones, librar al hombre de la esclavitud, hacerlo capaz de ser por sí mismo agente responsable de ser mejor material de su progreso moral y de su desarrollo espiritual".

"Decir desarrollo es preocuparse efectivamente por el progreso social como por el crecimiento económico. No basta aumentar la riqueza común para que sea repartida equilibradamente, no basta promover la técnica para que la tierra sea humanamente más habitable. Los errores de los que han sido por delante, deben advertir a los que están en via de desarrollo. Economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre a quien deben servir: el hombre no es verdaderamente hombre más que en la medida en que es dueño de sus acciones y juez de su valor; se hace él mismo autoridad de su progreso, según la naturaleza que le ha dado su creador y de la cual asume libremente las posibilidades y las exigencias.

Finalmente, en la sección 42 agrega:

"Es humanismo el que hay que promover, es decir el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres. Si es necesario un intervencionismo del Estado o su participación en el proceso de desarrollo económico, ese intervencionismo debe estar encaminado a servir al hombre, que es un fin en sí mismo, es un medio para el desarrollo del hombre en toda su compleja integridad."

V. El valor justicia. Hemos explorado los valores de eficiencia y libertad para examinar las doctrinas económicas. También mencionamos la justicia. Dada su complejidad e importancia dedicaremos a ella toda la segunda parte.

NOTAS

- 1/ "The Forms and limits of Adjudication", Harvard University School of Law, 1.959, pp. 4-9
- 2/ Al lado de ellos, menciona también Fuller los principios de "Administración de Justicia" ("Adjudication") y de "Recurso deliberado a la suerte"; se refiere además a otros subordinados a las dos principales, como el de "Autoridad legítima".
- 3/ University of Chicago, 1958, Cap. III, traducido por Gómez-Otálora, H., "Colombia-Derecho y Desarrollo," Cap. III, Fedesarrollo, Bogotá, Marzo de 1.972, págs. 29-38.
- 4/ University of Chicago, 1.951, traducido por Gómez-Otálora, H., "Colombia-Derecho y Desarrollo", Cap. III, Fedesarrollo, Bogotá, Marzo de 1.972, págs. 66 a 79.
- 6/ ("el lápiz" es el ejemplo que cita Friedman). Las citas fueron seleccionadas y traducidas por el autor, del capítulo 1 "La fuerza del Mercado", del libro citado, Avon book, New York City, 1.980, pp. 1-5.
- 7/ Ariel Quincenal No. 39, Barcelona, 1.970 págs. 77 ss.
- 8/ Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1.987, pág. 17
- 9/ Loc. cit.
- 10/ ed. cit., pág. 23
- 11/ (traducción, con algunos ajustes número 42 de la revista Time correspondiente al 17 de octubre de 1.988, página 10 y siguientes).
- 12/ Universitas No. 27, noviembre de 1969. pp 220-257.
- 13/ Cfr. Infra, Tercera Parte, capítulo 2, C.

PARTE II.

JUSTICIA Y DESARROLLO

INTRODUCCION

Es la justicia un valor eminentemente jurídico; más aún, constituye objetivo propio del derecho formalizar un orden social justo, de allí que en la época clásica del derecho romano se lo definiera como "ars boni et aequi" ("arte de lo justo y equitativo" Celsus, Digesto, 1,1,1 pr). En consecuencia, las normas jurídicas deben procurar un desarrollo justo.

Para propósitos analíticos, bien podemos adoptar la clasificación tradicional de la justicia de origen aristotélico-tomista, en distributiva y conmutativa, aunque un examen detenido de estas dos variedades permite descubrir sorprendentemente relaciones entre ellas. Para efectos del desarrollo quizás la más interesante de las dos modalidades de justicia es la distributiva.

La noción clásica de ella es "dar a cada cual lo que le corresponde". No puede ser dar a todos lo mismo, pues cada persona desempeña una función distinta en la sociedad. Difiere de éste concepto el socialista de "dar a cada cual según sus necesidades". Empero, aún en las comunidades de organización más marcadamente capitalista y en las obras de destacados exponentes de tal ideología, se ha hablado de "igualdad de oportunidades" o de "tratamiento igual de casos iguales", expresiones que en el fondo, combinan las dos nociones -clásica y socialista- de justicia.

Aún en la "Summa Teológica" de Santo Tomás de Aquino se encuentra un debatido pasaje del cual parece decidirse que, sin abandonar la noción escolástica tradicional de la propiedad como un derecho natural que tiene una función social, se subraya ésta última al considerarse los bienes terrenales como patrimonio común del género humano, al cual todas las personas han de tener acceso, siendo sus titulares administradores de los objetos respectivos, para beneficio de toda la sociedad.

Las anteriores consideraciones son especialmente relevantes en naciones como Colombia, donde amplios sectores de la población carecen de lo esencial para su perfeccionamiento (por.ej. educación) y aún para su subsistencia (vgr. alimentación y salud), situación que se denominó "marginamiento" y más recientemente, "pobreza absoluta". La mala distribución del ingreso, en nuestro país, a la vez síntoma y causa de ese deplorable estado de cosas, es patente, en el estudio de Miguel Urrutia M. sobre el particular en "Lecluras sobre Desarrollo Económico Colombiano", Editores Gómez Otálora, H. y Wiesner - Duran, E., Fedesarrollo, Bogotá, 1.974, págs. 9 s.s., especialmente 11-16.

Un desarrollo justo deberá entonces, tratar de rectificar esos fenómenos, lo cual puede hacerse a través de normas e instituciones jurídico-económicas.

CAPITULO 1

INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS 1/

Inicialmente se pensó en que a través de un gravamen mayor de los ingresos superiores tendería a lograr una sociedad más igualitaria; surgieron entonces el impuesto a la renta y dentro de él, las escalas progresivas.

Fué Colombia uno de los primeros países en adoptarlas, gracias a los conocimientos y visión de Esteban Jaramillo (Jaramillo, Esteban, "Estudios y Antología", Cámara de Representantes, 2 tomos, Bogotá, 1.988) quien hubo de superar difíciles obstáculos. Empero, esos sistemas, por sí solos, no disminuyen la amplia brecha en los ingresos, ni la pobreza absoluta, es menester que el gasto público se oriente a solucionar las necesidades básicas de la población desprotegida, especialmente con incrementos sustanciales en los gastos sociales y en obras de infraestructura que simultáneamente impulsen el avance económico, el empleo y comiencen a mejorar el nivel de vida de los menos favorecidos, por ejemplo, a través de caminos vecinales en el campo; vivienda, servicios públicos y equipamiento comunitario en las ciudades.

No hay duda de que el país ha progresado en algunas de estas fuentes. Los redactores del plebiscito de 1.957 acertaron al consagrar como norma constitucional, que: "... el gobierno nacional invertirá no menos del diez por ciento (10%) de su presupuesto general de gastos, en la educación pública" (artículo 41, inciso 3ro. de la compilación Constitucional vigente). El doctor Pastrana Borrero concibió y llevó a feliz término la "acción comunal" que ha permitido construir muchos kilómetros de caminos vecinales, mediante el esfuerzo conjunto de las comunidades y del Estado.

Menores han sido los avances en materia de salud pública. Si bien se aprecian mejoras sustanciales en algunos indicadores, como la tasa de mortalidad infantil, que ha bajado y en los años de vida probable, es muy largo el camino que falta por recorrer, como lo dramatizan la precaria situación financiera de muchos institutos de salud pública, la carencia en ellos de medicamentos esenciales y dotación suficiente. Esta situación irá haciéndose cada vez más crítica en la medida en la cual los ancianos representen un mayor porcentaje de nuestra población, como parece indudables dada la distribución de ésta por edades y las proyecciones demográficas realizadas. Resulta pues,

angustiosamente urgente destinar crecientes cantidades de recursos públicos para éste sector. Debe recibirse entonces, con gran alborozo la reforma constitucional propuesta por el honorable senador Hernando Durán Dussán e incluida en el "texto definitivo aprobado por la Comisión Primera del Senado en primer debate de la primera legislatura ordinaria al Acto Legislativo No. 11 de 1.988 por el cual se reforma la Constitución Política", cuyo artículo 81 dispone: "El Gobierno Nacional invertirá no menos del diez por ciento (10%) del presupuesto de gastos de la Nación en educación pública y no menos del cinco por ciento (5%) del presupuesto de gastos de los establecimientos públicos nacionales en salud pública" (Anales del congreso, Año XXI, No. 171, 22 de noviembre de 1.988, pág. 10). Desafortunadamente esta reforma no fue aprobada.

Aunque la eficiencia es el valor por excelencia del economista, no es un fin en sí mismo que deba hacerse prevalecer aún a costa del alto costo que pueda representar tanto en términos de bienestar económico para una comunidad, como en función del logro de objetivos sociales 2/. La eficiencia en la asignación de recursos iluminada sólo por la Teoría de Pareto, no puede cegar la dimensión meta-económica que de manera inevitable es un imperativo para el analista de la ciencia social.

Debe cuestionarse la validez de la eficiencia como valor autárquico y las implicaciones sobre la realización de otros valores. Un análisis de tales consecuencias debe anticipar cualquier acción estatal, máxime en sociedades en desarrollo donde la tradición de Pareto debe marchar de la mano con el socialmente más relevante criterio de igualdad 3/.

I. El Problema Axiológico.

Colocar valores no-económicos en el marco del cálculo económico pretendió ser una de las principales características de la teoría de Costo-Beneficio. Sin embargo, el proceso por el cual lo alto debe ser reducido a lo bajo y lo que no tiene precio debe ser medido en términos de precio, puede conducir a la propia decepción o a la decepción de otros. Schumacher 4/ ha expresado con claridad, que comprometerse en medir lo que no tiene medida es absurdo y que pretender que todo tiene precio o, en otras palabras, que el dinero y lo monetario es lo más alto en la escala de valores, es destructivo de la civilización. Otras objeciones van desde las razones de discriminación en contra de las generaciones futuras, definiciones precarias de lo que debe ser una decisión pública hasta la ya mencionada negación de la finalidad redistributiva que la teoría en cuestión escasamente consibe.

La teoría de Costo-Beneficio como procedimiento para agregar las preferencias de un conjunto de individuos no realiza ningún intento por producir decisiones moralmente correctas. En el

mismo sentido, los valores expresados a través del mecanismo de mercado van a ser la infraestructura para aplicar la filosofía del mercado a situaciones donde el mercado no funciona desconociendo el valor especial de bienes y servicios no negociables en el mercado y por tanto ajenos a cualquier evaluación en términos monetarios. Además persiste el problema clásico de aplicar o no soluciones técnicas a asuntos de política social.

El ambiente político, por distorcionado que se encuentre, no cede espacio tan fácilmente a soluciones técnicas. Esa razón pone de manifiesto que el criterio de Pareto tiene como limitaciones, que han hecho centrar el análisis de autores como Wolfson alrededor de "esas observaciones esotéricas que exasperan a los políticos. Ellos quieren respuestas y sienten que los economistas deben hacer algo mejor a asegurar gratuitamente que todos quedarán satisfechos en cuanto nadie salga perjudicado" 5/. Pese a que el análisis económico puede ser concluyente en materia de asignación de recursos, la evaluación de la distribución del ingreso, queda en manos de la preferencia y el juicio político. Por ende las conclusiones relativas a la asignación de recursos deben ser reconocidas en función de sus efectos redistributivos. Queda así reconocido el profundo vínculo entre lo político y los aspectos económicos del manejo fiscal. Aunque la ciencia económica clarifica las implicaciones de objetivos políticos específicos con la disponibilidad de recursos escasos, los fines son establecidos en el proceso político y los políticos siempre han guardado recelo hacia criterios económicos absolutos.

La incertidumbre que arroja la teoría al cuestionar la identificación de ciertos valores, debe añadirse a las decisiones de valor social y político caracterizadas por dificultades de cómputo numérico. De hecho, el carácter mesiánico de la teoría 6/ se debilita ante la "razón política" en cuestión, como ante el particular lugar ocupado por consideraciones de igualdad económica y social. La teoría, por regla general, no interpreta la realidad social y política porque omite los costos y beneficios políticos que presionan el análisis.

II. Eficiencia Vs. Equidad.

Una más profunda discusión se encuentra detrás del aparentemente simple problema de valorar la teoría de Costo-Beneficio. Las preferencias políticas en la optimización del bienestar unidas a consideraciones filosóficas acerca de la equidad de la distribución del ingreso traída por una asignación eficiente, son la esencia del problema. El proceso redistributivo está gobernado por las preferencias políticas y si éstas respetan la soberanía del consumidor es una pregunta que queda abierta.

Respecto de los llamados bienes sociales o "bienes de mérito" como el mejoramiento de la vida comunitaria, la mayor

participación cívica o la erradicación o atenuación de la pobreza, han pretendido ser arbitraria y drásticamente medidos por lo que se conoce como indicadores sociales. El conjunto de unidades utilizadas varía de un indicador social a otro 7/. Cuestiones de equidad y distribución son inherentes a estos indicadores y por consiguiente, una forma de responder a las dudas señaladas ha sido el intento de incorporar efectos distributivos en el análisis de Costo-Beneficio, expresando ganancias y pérdidas más en términos de utilidad que de dinero.

Varias objeciones se han formulado a ese método de incorporación de funciones de utilidad. Primero, la dificultad de asegurar amplia aceptación a un determinado conjunto de criterios de valoración. Segundo, los criterios propuestos de valoración dependen de los principios de asignación en una economía perfectamente competitiva. Tercero, al margen de lo detallado y preciso que pueda parecer el conjunto de criterios, su incorporación no sirve el propósito para el cual está diseñado, es decir, promover equidad o al menos servir de barrera a proyectos regresivos desde el ángulo de la distribución 8/. A modo de conclusión, la incorporación de patrones de valoración de utilidad en el análisis, como medio para llevar adelante razones de equidad y distribución, evidentemente, no es satisfactorio.

La idea de equidad no puede perder el papel privilegiado que ha desempeñado en la reflexión posterior al "Welfare State". Dados los patrones de inequidad social y económica generados por las fuerzas del mercado, las oportunidades y niveles de vida de amplios círculos de población han sido limitados. El uso del poder estatal para superar tales desigualdades, descansa en un complejo sistema de políticas e instituciones, trae al escenario un gran número de asuntos filosófico-políticos que arrancan de la justificación moral para alterar el patrón determinado por el mercado, la interferencia en la libertad individual, las implicaciones de tan extendido rol para el Estado y la realidad de la relación entre intervención estatal y reducción de la desigualdad.

El punto final en relación con la equidad está determinado por el real impacto distributivo del gasto público 9/. Aquí, una vez más los procesos político y burocrático, erradas orientaciones en la estrategia, mala implementación o ausencia de ánimo genuino de llevar a cabo fines redistributivos, aún un conocimiento superficial de las realidades sociales que se ambiciona modificar, como problemas metodológicos envueltos en la valoración del impacto redistributivo, son grandes obstáculos que hay que enfrentar. Estas dificultades han sido reconocidas como elementos claves en estudios emprendidos por diversos organismos y analistas 10/, resaltándose que se requiere una evaluación cuidadosa y no anuncios de inevitable fracaso o proclamas de anticipado éxito.

En conclusión aunque el compromiso igualitario no garantiza que puedan llevarse a cabo objetivos igualitarios, la sujeción desigual a la asignación por el mercado y el peligro inherente a la teoría de Costo-Beneficio divorciada de sus implicaciones sociales, reviste aún mayor dificultad en escenarios tan endebles como son las economías del tercer mundo.

III. El contexto de países menos desarrollados.

En países menos desarrollados, los objetivos de planear inversiones para conseguir niveles de crecimiento económico están condicionados por la estrategia de desarrollo adoptada. Dicha estrategia tomará la forma de crecimiento balanceado o imbalanceado dependiendo del sistema social y político particular, la disponibilidad de recursos y la eficiencia y competencia de sus sistema administrativo a todo nivel. La teoría pura del Costo-Beneficio aparece aquí bien controvertida porque de entrada desecha la inversión gubernamental como fuerza creativa y constructiva en la promoción del desarrollo de economías mixtas.

Finalmente, una breve referencia al caso colombiano debe intentarse. Las características generales ya descritas han estado presentes, bien explícita o implícitamente. Las realidades políticas han estado detrás del éxito o fracaso de los principales ideados para solucionar problemas. En verdad, la ingenuidad de aquella proposición de acuerdo con la cual "los presupuestos y las decisiones de gasto no tienen elementos políticos" 11/, es clara en Colombia. Un estudio revelado hace varios años demostró cómo el rol desempeñado por las fuerzas políticas es tal que los criterios económicos son únicamente utilizados para legitimar decisiones previamente tomadas o impuestas 12/. En éstas últimas ha existido un fuerte vínculo entre los criterios de racionalidad económica para proyectos de inversión pública impuesto "exante" por instituciones internacionales y la legitimación política "expost" ante la opinión pública. El convidado de piedra en el proceso es precisamente un fuerte vínculo entre los criterios de racionalidad económica para proyectos de inversión pública impuesto "exante" de piedra en el proceso es precisamente la opinión pública, subrayándose una vez más las deficiencias inherentes al proceso político.

En Colombia, desde la adopción del artículo 80 de la Constitución, el concepto de "racionalidad económica" ha tenido lugar privilegiado tanto en la evaluación de los proyectos de inversión pública como en el proceso de planeación. Este contexto ha generado problemas de comunicación entre técnicos, congresistas y la opinión pública. Sin embargo, consideraciones de equidad como reflejo de la necesidad de políticas sociales fueron incorporadas en el criterio de eficiencia incluido en la intervención estatal a través de los "establecimientos públicos"

impulsado por el Ejecutivo en 1.968 para servir como "contrapeso al influjo absorbente del capitalismo monopolista" 13/. La realización de metas sociales sería la función de esas agencias públicas dentro de la filosofía de interés general apoyada por el gobierno de esa época.

Frente a la recomendación ultra-radical planteada por la Comisión de Gasto Público, que aboga por la eliminación gradual de algunas entidades descentralizadas que vienen actuando de manera ineficiente, de acuerdo con el diagnóstico realizado por la Comisión. A primera vista, las reformas institucionales propuestas son un cambio drástico que debe estar sujeto a un cuestionamiento en el cual la equidad sea tomada en cuenta. Si bien es cierto que en algunas ocasiones se ha propuesto una excesiva proliferación de institutos descentralizados y como resultado se ha producido a veces cierto grado de ineficiencia en el uso de recursos públicos, el desmantelamiento de institutos nacionales y el traslado a algunas decisiones y recursos a departamentos y municipios puede no lograr mayor eficiencia ni una deseable descentralización a menos que cambien ciertas actitudes de la clase política; tan solo se estaría cambiando el escenario geo-político de los problemas que quieren atacarse. La decisión política en la definición de políticas de el éxito de la estrategia de descentralización fiscal.

El más completo panorama sobre Indicadores Sociales y Gasto Público Social se encuentra en la Revista Coyuntura Social en la cual se destaca una disminución del gasto de educación, salud y seguridad en los años 1.986, 1.987 y 1.988.

En efecto, por habitante, su comportamiento ha sido el siguiente:

GASTO PUBLICO POR HABITANTE Y PIB POR HABITANTE^{14/}

(Precios constantes de 1.975)

	EDUCACION	SALUD	SEG. SOCIAL	VIVIENDA	GASTO SOCIAL	GASTO TOTAL	PIB
1.986	617	221	634	134	1606	4863	20731
1.988	517	217	654	105	1546	5259	21446

NOTAS

- 1/ Ver: Cuarta parte, capítulo 4 "La Reforma Constitucional de 1.968".
- 2/ Ver comentarios por Heald, David, "Public Expenditure" Oxford, 1.963, pág. 183 ss.
- 3/ La determinación de la eficiencia reguladora del Estado está dada por la amplitud del lente que se use para medir costos y beneficios con sus respectivos impactos redistributivos ver ANDIC y CAO-GARCIA. "Regulation in Democracy: Inefficiency or efficiency", en Public Finance and the Quest for efficiency, en Revista de Economía Colombiana No. 190-191, Bogotá, febrero-marzo de 1.987, págs. 40-69. El concepto de los "bienes de mérito" (ver Musgrane, Richard A., "Fiscal Systems", Yale University, Nuevo Heanen, 1.971).
- 4/ Schumacher, citado por Pearce D.W., "Cost-benefit Analysis", St. Martin's Press, New York, 1.983, pág. 225.
- 5/ Wolson, Dirk J. "Public Finance and Devopment Strategy" The Johns Hopkins University Press Baltimore. 1.979 pág. 17.
- 6/ La expresión es usada por Wildavsky, Aaron. The Political Economy of Efficiency: Costo-Benefit Analysis. System Analysis and Program budy eting en public Administration Rewieu. Vol. XXVI, diciembre de 1.986. pág. 298.
- 7/ La salud, por ejemplo, puede incluir longevidad, mortalidad infantil, reducción proporcional de enfermedades, disponibilidad de bienes y servicios médicos, etc., mientras que la medida de la pobreza puede incluir índices como la proporción de población viviendo por debajo de un nivel dado de ingreso o de mínima dieta alimenticia, o mínimas condiciones de vivienda.
- 8/ Sea cual fuere el conjunto de criterios empleados, la teoría continuaría admitiendo proyectos que hacen más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, especialmente si las personas ricas afectadas por un proyecto son numerosas o son hechas mucho más ricas.
- 9/ Legrande ha puesto en entredicho el éxito de la estrategia de igualdad en la reducción de desigualdades económicas. (Legrand, J., "The strategy of equality" en Allen and Unwin. Redistribution and social service, London, 1.982.

- 10/ Meerman "Public Expenditure in Malasia" Who benefits and why", Oxford University Press. Oxford 1.979.
- 11/ Ver Mckean y Anshen en David Novick, (ed). "Program Budgeting" Harvard Univesity Press Cambridge, pág. 370.
- 12/ Reveis, Edgar (director de la investigación) "Poder e Onformación" Universidad de los Andes, CEDE, Bogotá, 1.977.
- 13/ Lleras Restrepo, Carlos, en Revista "Nueva Frontera", pág. 108.
- 14/ En: Coyuntura Social, No. 1, Diciembre 1.989, "Gasto público social" p. 15; Fedesarrollo, Instituto Ser de Investigación, Bogotá.

CAPITULO 2.

REFORMAS ESTRUCTURALES

En todo caso, la política de ingreso y gasto público a que se refiere el capítulo 1 no basta para acercarse más al ideal de justicia distributiva. Por ello desde hace tiempo, venimos tratando de ejecutar reformas estructurales según se expondrá en este capítulo, con especial referencia a la reforma urbana.

Colombia inició desde época muy temprana los esfuerzos de reforma agraria, primero con la Ley 200 de 1.936 que introdujo el concepto de explotación económica de los fondos rurales como base de la posesión y de la prescripción, tanto adquisitiva como extintiva del dominio sobre ellos, luego vino el esfuerzo bipartidista plasmado en los "Acuerdos de la Casa de la Moneda", que permitieron la aprobación de la Ley 135 de 1.961.

Posteriormente, se insistió en la Reforma Urbana. Nos correspondió el honor de presentar a consideración del H. Congreso Nacional, el 24 de septiembre de 1.969 el primer proyecto sobre el tema cuando ocupábamos el Ministerio de Desarrollo Económico, durante la administración Lleras Restrepo bajo el título de proyecto de ley "Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano". Nos cuidamos de no llamarlo "de Reforma Urbana" para evitar la enconada oposición, que de todas maneras se produjo en la prensa de todos los matices tradicionales; aún recuerdo la virulencia de El Tiempo, las injustas críticas de La República y el comentario de otro diario de mi propio partido -el conservador- donde se expresaba que lo único que faltaba por definir era si yo pertenecía a la línea del Kremlin o a la de Pekín.

En la memoria del Ministerio de Desarrollo Económico al Congreso Nacional, correspondiente al año de 1.970 1, se encuentra la exposición de motivos al proyecto en cuestión, que compendia mi pensamiento sobre el tema, fruto tanto del análisis estadístico del problema de la vivienda en Colombia y de algunas iniciativas que conformándose a nuestro sistema de economía de mercado con intervención del estado, permitiera congregarse el esfuerzo de toda la nación para solucionar un problema de gigantesca magnitud. Con los necesarios ajustes y actualizaciones, sus principales apartes dicen:

El crecimiento demográfico de aquella época y la migración de los campos a las ciudades ha creado serios problemas de desarrollo

urbano, particularmente en materia de vivienda, los estudios hechos hasta ahora indican que a pesar de las importantes esfuerzos realizados, tales problemas pueden incrementarse en el futuro, a menos que se adopten políticas adecuadas e instrumentos idóneos, particularmente de carácter legal.

Enfatizábamos allí la magnitud del problema urbano, especialmente en cuanto a los déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas; hacíamos referencia a los estudios tanto públicos como privados sobre el tema, a las ideas del Presidente Lleras Restrepo sobre el problema urbano, así como a los planes y medidas oficiales para hacerle frente.

Sobre las últimas decíamos que en Colombia, la situación descrita se intuyó desde tiempo atrás. Para afrontarla se crearon el Instituto de Crédito Territorial (ICT) 2/ y el Banco Central Hipotecario (BCH) 3/. Se dispuso la inversión en la industria de la construcción, particularmente de viviendas, del 50% de las reservas del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ISS) para amparar los riesgos de invalidez, vejez y muertes 4/ se organizó el Fondo Nacional de Ahorro para funcionarios públicos y trabajadores oficiales, una de cuyas finalidades principales es contribuir a la solución del problema de vivienda; 5/ se han creado o mejorado oficinas municipales de planeación y valorización en un número limitado de ciudades 6/ y se han establecido sistemas financieros complementarios para obras de avance municipal, representados por el Fondo de Desarrollo Urbano, sistema de redescuento en el Emisor 7/, hoy manejado por el BCH a fin de prevenir emisiones y por el fondo de redes del Instituto de Crédito Territorial, para ampliación de redes de servicio público 8/. Así mismo, desde hace años, se han venido expidiendo leyes para facilitar expropiaciones encaminadas al mejoramiento y desarrollo urbano 9/. El decreto reorgánico del Ministerio de Desarrollo Económico creó una División de Desarrollo Regional y Urbano 10/ encargada de estudiar y recomendar políticas sobre el particular, y se instituyó el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano. 11/.

El Instituto de Crédito Territorial ha cumplido ejemplarmente sus labores 12/. Por su parte, la Corporación Financiera del Transporte ha iniciado programas de crédito para construir terminales de buses 13/; se han ampliado las facilidades de aeropuertos; el Ministerio de Obras Públicas ha participado en la construcción de avenidas y otras vías de acceso a las ciudades; la Corporación Nacional de Turismo de Colombia ha formulado planes de inmediata ejecución para mejoramiento de ciudades con posibilidades turísticas 14/ y para promover la construcción de hoteles en tales sitios; el Consejo Nacional de Monumentos y entidades cívicas sin ánimo de lucro han contribuido al mejoramiento de sitios y monumentos históricos.

Finalmente, indicábamos algunas bondades que ofrecía la Reforma Constitucional de 1.968 para racionalizar el desarrollo urbano.

Como causas principales de ese preocupante estado de cosas pueden señalarse las siguientes: rápido aumento de la población urbana, más allá de los límites previstos, debido a la tasa elevada de crecimiento demográfico y a las corrientes migratorias de los campos. Este fenómeno que se acentuó en años pasados, persiste y es previsible que continúe en años futuros.

El incremento de la población de las ciudades no solamente se ha traducido en problemas urbanos y de vivienda sino también en desempleo, circunstancia que busca combatir la política económica y social del gobierno. El déficit ocupacional a su vez, dificulta la solución del problema de vivienda, por imposibilidad o dificultad de las clases de menos recursos para pagar las cuotas necesarias para construir o adquirir vivienda.

En el campo de la vivienda y del desarrollo urbano, como en los demás de la actividad oficial, los recursos fiscales son insuficientes, frente a la magnitud e importancia de las necesidades. Servicios, particularmente de acueducto y alcantarillado; construcción de vivienda; vías y parques; facilidades colectivas de transporte o vinculados con éste; centrales de abastecimiento; mercados públicos y centros de recreación y esparcimiento colectivo.

También es notoria la limitada participación de recursos privados para atacar el problema de vivienda, debida entre otras razones, a la falta de flexibilidad del régimen de inversiones forzosas y al bajo interés que se paga por los depósitos de ahorro, fenómenos íntimamente vinculados entre sí.

La programación y ejecución de las políticas de desarrollo urbano han adolecido de defectos que pueden y deben remediarse. Particularmente carencia, de una entidad programadora del desarrollo urbano a nivel nacional y la deficiencia o la ausencia total de organismos municipales adecuados para tal fin, salvo pocas excepciones. Además, se aprecia falta de adecuada coordinación entre los organismos nacionales y los de orden municipal, a pesar de esfuerzos realizados en los últimos años para superar este obstáculo.

Se aprecian vacíos y deficiencias legales. No existe un estatuto integral de desarrollo urbano y de vivienda; es necesario desarrollar los preceptos constitucionales sobre áreas metropolitanas y asociaciones de municipios.

La legislación sobre propiedad, posesión y tenencia de inmuebles urbanos, su tradición y titulación admite mejoras sustanciales. Los procedimientos de negociación directa y de expropiación de tales inmuebles son lentos y difíciles. Se carece de normas

suficientes sobre avalúos catastrales y de disposiciones que permitan regularizar la situación de ocupantes de hecho de inmuebles urbanos.

A pesar de los esfuerzos realizados, la situación de la vivienda y del desarrollo urbano en Colombia no es satisfactoria. El crecimiento de las ciudades ha sido desordenado; existen problemas de propiedad, posesión y tenencia de inmuebles urbanos; hay falta o deficiencia de servicios públicos en numerosos barrios, se aprecia déficit elevado y creciente de vivienda, tanto en número como en calidad, y existe preocupación bastante generalizada por el control de arrendamientos establecidos en norma con fuerza de ley.

A nuestro juicio, la situación descrita, requería para su solución una política coherente y vigorosa de vivienda y desarrollo urbano, de la cual constituía pieza fundamental la expedición del estatuto orgánico sobre la materia.

Tal política debe relacionar estrechamente el tema de la vivienda con el más general del empleo y del ingreso. Existen unidades familiares que por falta de ocupación o ingreso insuficiente están en imposibilidad económica de adquirir vivienda. Y hay otras que requieren para tal fin subsidios estatales, más o menos apreciables. Un estudio del Departamento Nacional de Planeación, antes citado, desarrolla estos conceptos en detalle. 15/

Es también necesario encauzar ahorro adicional y creciente hacia la construcción de vivienda y el desarrollo urbano. Tanto ahorro público como privado. Recursos adecuados para el Instituto de Crédito Territorial y para el Fondo Nacional del Ahorro. Emisión de bonos y cédulas, cuidando de no causar alteraciones en el mercado de capitales que pueden afectar inversiones en proyectos privados, industriales, comerciales o de otra índole. Estimulo al ahorro privado, a través de un mejor régimen de inversiones forzosas y de tasas de interés más atractivas para los titulares de depósitos de ahorro. Vinculación más estrecha de bancos y corporaciones financieras al desarrollo urbano y a la construcción de viviendas a través de que permitan créditos interinos para tal fin y de alicientes de redescuento no inflacionarios.

Al concurso del esfuerzo particular en programas de vivienda pueden contribuir también estímulos tributarios, razonables y adecuadamente organizados. También gravámenes para predios ociosos.

Era imperioso revisar las normas sobre avalúos catastrales y adquisición de inmuebles por parte de entidades oficiales, para que éstas pudieran adelantar adecuada y rápidamente planes de renovación o desarrollo urbano y de vivienda.

Se requieren disposiciones relativas a la estructura y funcionamiento de las entidades nacionales y municipales de planeación urbana y de las encargadas de ejecutar las políticas que se tracen en este campo y en el de la vivienda.

Finalmente, parece aconsejable un sistema más flexible de regulación de arrendamientos, que tenga en cuenta el destino de los inmuebles, según sea para vivienda o para otros objetivos; un sistema, además, basado en el avalúo catastral del bien y que tenga en cuenta la situación de las clases de menores recursos.

La Estructura General del Proyecto de Ley de 1.969 es la siguiente:

El artículo 10. del proyecto enumera los objetivos principales que tendrá la ley. Ellos reflejan la orientación y las ideas hasta aquí descritas.

El capítulo 1, se refiere a organismos e instituciones de vivienda y desarrollo urbano. Concretamente, al Banco Central Hipotecario, al Instituto de Crédito Territorial, a las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo para vivienda y a las Organizaciones Regionales, inclusive áreas metropolitanas y asociaciones de municipalidades.

Se detallan las funciones de dichos organismos; se dispone la adquisición por el Gobierno Nacional de la mayor parte de las acciones del Banco Central Hipotecario y se prevén los sistemas para crear las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo. Igualmente, se dispone que la nación colabore en los esfuerzos de los municipios para ordenar su crecimiento y se desarrollan los principios del artículo 198 de la Constitución Nacional sobre áreas metropolitanas y asociaciones de municipios. También se ordena que las entidades nacionales dedicadas a la vivienda deben seguir una política descentralista en el ejercicio de sus funciones.

Versa el capítulo 2, sobre los recursos financieros para la vivienda y el desarrollo urbano. Prevé la transformación parcial y progresiva del Banco Central Hipotecario, institución financiera de segundo grado, para el descuento y redescuento de préstamos destinados a la vivienda y al desarrollo urbano. A él tendrán acceso tanto entidades oficiales como particulares. El carácter de Banco de redescuento que se da al Central Hipotecario y la exención tributaria de que gozan sus cédulas justifican las disposiciones sobre adquisición de acciones de esa institución por parte del Gobierno Nacional, en condiciones mayoritarias.

En la sección segunda de este capítulo se prevé la emisión de bonos nacionales para adquirir inmuebles urbanos, mediante negociación directa o por expropiación. Estos bonos devengarán

interés del 8% anual, tendrán plazo hasta de 20 años y serán de amortización gradual.

Igualmente, se autoriza al Instituto de Crédito Territorial para emitir bonos que sirvan como inversión sustitutiva de impuestos, para inversiones forzosas, para captación de recursos en el mercado de capitales y para préstamos y descuentos en el Banco Central Hipotecario, como documento representativo de cartera.

En la sección tercera se autoriza la financiación interina a mediano plazo, por bancos y corporaciones financieras, de urbanizaciones y vivienda y se consagran sistemas de redescuento para tales operaciones.

La sección cuarta a fin de estimular el ahorro, faculta al Gobierno para variar el monto y la composición de las inversiones forzosas de las cajas y secciones de ahorro, de las compañías de seguros, de las sociedades de capitalización y de los fondos mutuos de inversión.

El capítulo 3, versa sobre aspectos tributarios. Los artículos iniciales consagran incentivos en la forma de certificados de fomento a la vivienda, para la construcción de vivienda popular. La finalidad de estos certificados es subsidiar indirectamente a los adjudicatarios de las viviendas, cuando ellos requieran ayuda estatal, debido al precario nivel de sus ingresos. Este sistema reemplazaría la exención tributaria prevista en el artículo 121 de la ley 81 de 1.960 por parecer más técnico. permite apreciar las características de cada proyecto y tener seguridad de que posee un claro objetivo social; es flexible pues su monto puede oscilar entre 8 y 15% del valor de la inversión, finalmente, el costo que el incentivo implique para el erario puede cuantificarse con precisión, cosa que no sucede con la exención. El certificado, a semejanza del bono tributario y del desarrollo turístico, es aplicable al pago del impuesto sobre la renta, de venta y de aduana.

Se ha buscado en el proyecto un equilibrio adecuado entre incentivos y medidas tributarias que lleven al mejor aprovechamiento de los inmuebles urbanos. En consonancia con esta orientación, los artículos de la sección segunda del capítulo que se comenta establecen un impuesto de 8% anual sobre predios urbanizables, solares sin edificar, terrenos de acción urbana situados fuera del perímetro de las ciudades, edificios ruinosos, provisionales o de uso inadecuado. La idea en cuestión estaba ya plasmada en los artículos 94 y siguientes de la ley 81 de 1.960, pero como faculta a los municipios estos no parecen haberla ejercitado hasta el presente, según las informaciones con que cuenta el Ministerio de Desarrollo Económico. Por esta circunstancia el gravamen que prevé el proyecto sería nacional. Además se eleva su cuantía teniendo en cuenta la actual situación económica y social. De otra parte, el Gobierno desea la

descentralización fiscal. Por ello se prevé que 70% del producto del impuesto se entregue al municipio en el cual se haya originado. El 30% restante se aplicaría a planes generales, porque es necesaria suficiente flexibilidad que permita solucionar emergencias y acentuar la acción del Estado en las zonas más necesitadas. Todo ello en desarrollo de la solidaridad que debe existir entre las distintas ciudades y zonas del país.

Otros artículos del capítulo 3, introducen modificaciones de detalle al gravamen de valorización.

En la última sección del citado capítulo se propone modificar el artículo 93 de la ley 81 de 1.960. Este artículo prevé que el impuesto de vivienda se pague 34% efectivo y 66% en efectivo o en cédulas de Banco Central Hipotecario, a elección del contribuyente. El decreto legislativo sobre Banco de Ahorro y Vivienda había sustituido esta disposición por una conforme a la cual la inversión sustitutiva se dividiría en 50% en cédulas del Banco Central Hipotecario y 16% en bonos del Instituto de Crédito Territorial (Decreto 2.349 de 1.965, Artículo 14). Levantado el estado de sitio, esta última disposición cesó de regir y recobró vigencia el artículo 93 de la ley 81 de 1.960, antes citado. Teniendo en cuenta que se trata de inversión sustitutiva de un impuesto y que los tributos para vivienda deben aplicarse en primer término a solucionar el problema habitacional de las clases de menores recursos, se sugiere que el 100% del impuesto a la vivienda pueda cubrirse suscribiendo bonos del Instituto de Crédito Territorial, entidad especializada en programas para clases de bajos ingresos. La justificación de este cambio se refuerza teniendo en cuenta que la nueva tasa de interés de las cédulas hipotecarias permite al Banco Central una captación más amplia de recursos en el mercado de capitales.

El capítulo 4, versa sobre adquisición de inmuebles para planes de vivienda y desarrollo urbano. Sus normas están inspiradas en principio básico de nuestra forma de Estado. Reconocimiento y respeto al derecho de propiedad, pero debida consideración a la función social que posee.

La sección primera del capítulo declara de utilidad pública e interés social, la adquisición de inmuebles para dotación de vivienda, remodelación y desarrollo urbano.

La sección segunda versa sobre avalúos oficiales y voluntarios. Se establece un sistema similar al contenido en el decreto ley 2.895 de 1.963 para inmuebles rurales. Este fue objeto de amplio estudio y acuerdo final de los partidos en aquella época. A falta de avalúo oficial se tendrá en cuenta la estimación voluntaria del propietario del inmueble. Es lógico que si el dueño tiene la posibilidad de estimar periódicamente el valor del bien y si cubre con base en tal estimación los impuestos nacionales y municipales, ello se tome como base para calcular el

precio máximo del inmueble en caso de adquisición directa o expropiación por una entidad de derecho público. Desde luego, el proyecto contempla también la posible pérdida de poder adquisitivo de la moneda y las mejoras que hayan podido introducirse al inmueble en cuestión.

La sección tercera establece la forma de pago en caso de expropiación, parte en efectivo y parte en bonos del desarrollo urbano, teniendo en cuenta el valor del bien y el patrimonio líquido del propietario. Las demás normas regulan el procedimiento que debe seguirse en juicios de expropiación. Se combinan disposiciones del Código Judicial (Código de procedimiento Civil, de la ley 1a. de 1.943) y de otros estatutos, perfeccionándolas en algunos puntos. Esta parte del proyecto se tomó casi en forma textual del preparado por distinguida comisión que presidió el entonces Ministro de Fomento, Doctor Antonio Alvarez Restrepo. Encuentro que las normas en referencia hacen más expedito el procedimiento de expropiación y ofrecen adecuada oportunidad al propietario para presentar sus puntos de vista y aducir sus derechos. Se ajustan, por lo demás, a los requisitos del artículo 30 de la Carta Fundamental, sobre sentencia judicial y de indemnización previas.

La sección cuarta se refiere a un serio problema que confrontan casi todas las ciudades. Ocupación de hecho de terrenos de propiedad pública y privada. Es necesario sanear estas situaciones anómalas, que perjudican a los propietarios y mantienen a los ocupantes en permanente incertidumbre, los artículos de esta sección autorizan a adquirir los predios ocupados mediante cesión a título gratuito por parte de la nación si trata de bienes de ésta, o por compra con bonos similares a los empleados para la expropiación de terrenos incultos, si se tratan de inmuebles de propiedad privada.

De otra parte, para evitar que las disposiciones en cuestión se conviertan en estímulo a ocupaciones ilegales, su alcance se limita a las ocupaciones que hubieren tenido lugar hasta el día primero del presente mes.

Sobre control de arrendamientos el capítulo 4, del proyecto prevé la sustitución del decreto legislativo de 1070 de 1.956 por normas principales. Eliminación sobre el control de inmuebles no destinados a vivienda. La indole de estos no parece justificar el instrumento de regulación. En materia de vivienda se prevé que si el Gobierno lo juzga necesario podrá controlar los cánones, en función del avalúo catastral; es decir, del presumible valor del bien. Mientras el Gobierno se pronuncia sobre el particular y para evitar fenómenos económicos y sociales inconvenientes, continuarán rigiendo para el arrendamiento de viviendas las normas del decreto antes citado.

Podría objetarse demasiada amplitud en las disposiciones referidas, por cuanto ellas atribuyen al Gobierno la facultad de regular los arrendamientos de vivienda. Empero, la administración ejerce función similar en virtud de disposiciones legales vigentes en materia de precios de numeroso artículos y de monto de tarifas.

Finalmente, el capítulo 7, contiene disposiciones varias. Facultades extraordinarias al Presidente de la República para el preciso objeto de reorganizar el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario, a fin de que tales entidades puedan desarrollar adecuadamente las funciones contenidas en el proyecto de ley.

Estas facultades versan pues, sobre temas accesorios, son similares a las otorgadas a éste y a otros gobiernos, en reiteradas oportunidades. Su carácter preciso y su vigencia de un año, hacen que se ajuste en un todo a lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Por último, y con el criterio de mantener la facultad de municipios que conforme a las disposiciones vigentes pueden efectuar directamente la organización del catastro y de los avalúos se prevé en el artículo 108 que estos avalúos sustituirán a los del Instituto Agustín Codazzi en tales ciudades.

Concluía la exposición de motivos del proyecto de ley "Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano", así:

Creo que él responde a una imperiosa necesidad social. No desconoce legítimos derechos ni olvida el papel muy importante que el sector privado está llamado a desarrollar en nuestra economía y en el progreso del país. Sobre este último aspecto he creído siempre y así lo he manifestado, que el esfuerzo en pro del desarrollo debe ser labor compartida de todos los colombianos.

Lejos de mi pensar que el proyecto sea perfecto o que contra él no vayan a formularse críticas de la más diversa naturaleza. Escucharé con interés y respeto las observaciones constructivas que sobre él se formule. Estoy seguro que ellas servirán para depurarlo y mejorarlo. Tal el único deseo que me anima".

Aprobado el proyecto en la comisión V de la Cámara de representantes, se pospuso su inclusión en el orden del día de la planaria, en forma tal que expiró la legislatura sin que hubiese sido debatida en ella.

Vinieron luego otras iniciativas que resumi así, en artículo para "Coyuntura Económica": un análisis del proyecto de vivienda y desarrollo urbano de la administración Lleras 16/ y del de Reforma Urbana de 1.970 17/. Los debates que entorno a ellos se

han suscitado, permite precisar las siguientes medidas financieras para incrementar adecuadamente los recursos con destino al desarrollo urbano y la vivienda:

I. Banco Central Hipotecario. Era aconsejable fortalecer los recursos del Central Hipotecario. Como estos se derivaban de la colocación de cédulas, era preciso mantener un adecuado rendimiento de las mismas, el cual corresponde no sólo al interés que devengan sino a la exención tributaria de la cual gozan.

Es verdad que la exención presenta serias dificultades e inconvenientes técnicos: Indeterminación de la cuantía del subsidio y carácter regresivo del mismo, en el sentido de que favorece más a las personas de rentas mayores. Pero frente a estos defectos está la necesidad de estructurar y consolidar un sistema financiero adecuado para la vivienda y el desarrollo urbano.

Se requiere también multiplicar la acción del Banco. Esto puede lograrse si, al lado de sus operaciones de préstamo directo, la institución adelanta operaciones de redescuento. Se suman así, a sus propios recursos, los de intermediarios que acuden al redescuento; en la parte que ellos aportan, es decir, en el porcentaje no redescuento de las obligaciones (65%, por ejemplo). Se obtiene también, de esta manera, descentralización funcional y geográfica, al participar en el proceso numerosas instituciones bancarias, con amplias redes esparcidas a través del país.

Se supone, desde luego, una adecuada estructura del sistema de redescuentos, que tenga en cuenta los beneficiarios, la naturaleza de las obligaciones redescuotables y los porcentajes del redescuento.

Dentro de las entidades con acceso al redescuento se contaría el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (hoy Instituto de Crédito Territorial). Es conocida la limitación de los recursos de esta institución y la necesidad de ampliarlos, dada su orientación hacia soluciones para clases de menores ingresos.

También podrían beneficiarse del redescuento las cajas y secciones de ahorro.

Los Bancos y Corporaciones Financieras, en cuanto a operaciones que realicen con recursos provenientes de depósitos en cuenta corriente, deben tener acceso limitado al redescuento, para evitar presiones inflacionarias.

Podría pensarse en que dicho beneficio se otorgue solamente para financiaciones interinas.

No parece existir inconveniente para que tengan acceso al redescuento, con el lleno de requisitos que aseguren seriedad, otras entidades menores cuyo objeto social sea la captación de ahorro para préstamos de vivienda, entre ellas, algunas entidades oficiales y semioficiales, como las cajas de vivienda.

También podrían ser beneficiarios del redescuento el Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo y el Fondo Nacional de Ahorro, que fue creado para solucionar el problema de la escasez de vivienda mediante el Decreto-Ley 3.118 de 1.968 el cual yo firme como Ministro de desarrollo Económico.

El proyecto menciona a las entidades que acaban de indicarse, aunque no hace todo el énfasis que sería deseable en las cajas y secciones de ahorro.

Enumera también el proyecto a las demás entidades oficiales o semioficiales. En este punto debe enmendarse una imprecisión, que se encontraba también, aunque en menor grado, en el proyecto de la administración Lleras. El alcance de la disposición no debe extenderse hasta abrir los redescuentos a toda clase de entidades oficiales del orden nacional, departamental, o municipal, sino solamente a hacer redescontables en el Banco Central Hipotecario las obligaciones que algunas de ellas contraigan en favor de instituciones financieras, especialmente bancos y corporaciones, para obras de desarrollo urbano. Se trata, en otras palabras, del mismo tipo de redescuento que efectúa el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, dentro de una eventual reglamentación más amplia que incluya no sólo obligaciones contraídas para adelantar obras recuperables por valorización y zonas verdes, sino para otras inversiones de desarrollo urbano.

Naturalmente, dicha reglamentación no puede constituir una carta blanca; debe determinarse la clase de obras susceptibles de financiación con redescuento. Un criterio podría ser el carácter recuperable de las inversiones respectivas; tal el caso de inversiones recuperables con tarifas costeables. En todo caso, habrá de garantizarse la seguridad del préstamo, asunto que interesa especialmente al Banco intermediario y que por lo tanto es susceptible de control adecuado.

Aparte de las obligaciones para desarrollo urbano, serian redescontables conforme a los criterios expuestos, podrían también redescontarse las correspondientes a financiación interina, es decir, las que tienen por objeto financiar urbanizaciones desde el momento en que se inician, hasta cuando se venden los inmuebles, y las que procuran crédito para la cuota inicial o para la obra negra de viviendas.

El porcentaje de redescuento debe graduarse en forma tal que constituya estímulo efectivo, pero no inmoderado para los intermediarios financieros. La experiencia de los fondos

Financiero de Desarrollo Urbano, Agrario y de Desarrollo Industrial, pueden servir de guía para la regulación de dichos porcentajes; en los fondos financieros el porcentaje más frecuente es 65%.

En el proyecto de Vivienda y Desarrollo Urbano se preveía la compra por el Gobierno de las acciones del Banco de la República en el Banco Central Hipotecario. Tal iniciativa se sustentó en que los recursos del Banco Central Hipotecario pueden captarse merced a la existencia de una amplia exención tributaria, cuyo monto constituye carga muy apreciable para el presupuesto nacional. Se adujo también que el Banco, a través de los redescuentos, actuaría a manera de Banco Central de Ahorro para la Vivienda, por lo cual era menester que el Estado tuviera poderes muy concretos y efectivos sobre la Institución.

El resultado puede lograrse también, aunque en menor grado, otorgando amplias facultades a la Junta Monetaria para trazar las políticas del Banco y señalar su desarrollo.

Ninguna de las dos fórmulas debe sorprendernos. Aparte de las razones aducidas para justificarlas, media la circunstancia de que el Banco Central Hipotecario pertenece en un 80% al de la República y en un 10% a bancos oficiales. Por lo demás, las medidas de control del Central Hipotecario tienen por objeto hacer factibles sistemas adecuados de redescuento, que permitan una más amplia participación de entidades financieras públicas y privadas en los programas de vivienda y desarrollo urbano.

II. Instituto de Crédito Territorial. Los recursos del Instituto son claramente insuficientes para adelantar debidamente las labores de desarrollo urbano, erradicación o mejora de tugurios, ampliación de redes, construcción de urbanizaciones y dotación de viviendas, en general. Esta situación es más preocupante si se tiene en cuenta que al Instituto corresponde actuar en favor de las clases de menores ingresos. Es preciso, por lo tanto, fortalecer en forma suficiente los recursos de dicha entidad.

Parte del fortalecimiento vendría de la posibilidad de que el Instituto redescuente créditos en el Banco Central Hipotecario. Los sistemas de redescuento deben ser expedidos y pueden tener la forma de entrega de bonos representativos de cartera del Instituto. Método similar se ha empleado tradicionalmente, con buen éxito, para los redescuentos y créditos de la Caja Agraria en el Banco de la República. En todo caso, el rendimiento de los documentos debe ser suficiente para que el Banco Central Hipotecario cubra el costo del dinero y de la administración.

También debe dotarse al Instituto de recursos adecuados, a través del presupuesto nacional. Se sugiere, sin embargo, una política distinta a la que tradicionalmente se ha desarrollado. Los recursos presupuestales no deben estar destinados a dotar de

recursos de capital adicional al Instituto, salvo las apropiaciones para el Fondo de Redes, y las destinadas a obras que emprenda el Instituto en zonas de tugurio. En los demás casos, las apropiaciones presupuestales para el Instituto deben encaminarse a compensar la diferencia entre las tasas de interés de subsidio, que en ciertos casos cobra el Instituto y aquellas a las cuales obtiene sus recursos. Se trataría de apropiaciones presupuestales para ecualización de intereses, por así decirlo. Este mecanismo permitiría al Instituto captar abundantes recursos en el mercado de capitales mediante el pago de intereses adecuados y limitaría el esfuerzo presupuestal a compensar el subsidio implícito en los bajos intereses que cobra el Instituto en ciertos casos. Esta, por lo demás, es la orientación de los dos proyectos gubernamentales.

Los proyectos preveían, además, que el Instituto emita bonos de distintas características.

En esa época los bonos del Instituto tenían únicamente, 8% de interés anual. Igualmente se proponía que los bonos del Instituto estuvieran exentos de toda clase de impuestos nacionales, departamentales o municipales. El ponente sugirió que se eliminara esta exención y propuso un artículo en el cual expresamente se indicara que los documentos del Instituto estarán sujetos a toda clase de impuestos nacionales, departamentales y municipales. Sustento el ponente esta modificación en que las exenciones tienen inconvenientes técnicos.

Podría argumentarse, sin embargo, que esta crítica es aplicable también a las cédulas hipotecarias y que no resultaría lógico aplicarla con severidad al Instituto, y no al Banco Central Hipotecario.

Resulta más convincente argumentar que los documentos del Instituto que se coloquen en el mercado abierto de capitales podrían tener, a cambio de la exención tributaria, una tasa de rendimiento mayor. Esta atraería a ahorrantes cuya renta líquida gravable no es elevada y quienes, por esta circunstancia, carecen de interés para invertir en cédulas del Banco Central Hipotecario, lográndose así captar ahorros de un grupo distinto al de inversionistas en cédulas del Central Hipotecario y ampliándose el volumen total de ahorros destinados al desarrollo urbano y la vivienda.

III. Cajas y secciones de ahorro. 18/. Las Cajas y secciones de ahorro ofrecen excelentes posibilidades de captación de recursos para programas de vivienda. Estos recursos serían, en buena parte, adicionales al ahorro actual de la comunidad puesto que atraerían a capas sociales que en la actualidad atesoran recursos o emplean la totalidad de sus ingresos en consumo.

Podría usarse sistemas de ahorro puro, de ahorro contractual, y sería viable estudiar la creación de asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda, cuyo resultado ha sido satisfactorio en algunos países.

Pero todos estos planes requieren, como base indispensable, un rendimiento adecuado de los depósitos de ahorro. En ese tiempo sus intereses eran muy bajos y la mejora de los mismos supone una revisión del Régimen de inversiones forzosas de las cajas y secciones de ahorro. De allí que se hubiera propuesto al congreso, en 1.969, facultades para que la Junta Monetaria revisara periódicamente la composición y monto de las inversiones forzosas de las cajas y secciones de ahorros de los Bancos. Esta iniciativa estaba contenida en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y en otro proyecto, originario del Ministerio de Hacienda. Se nota la ausencia de un artículo similar en el proyecto de ley sobre Reforma Urbana de 1.970.

En el Gobierno del ex-Presidente Misael Pastrana se crearon las corporaciones de ahorro y vivienda y las unidades de poder adquisitivo constantes conocidas como UPACs. Esto ha permitido captar cantidades muy importantes de dinero y canalizarlas hacia la construcción y financiamiento de vivienda. Hay quienes advierten peligros inflacionarios en este sistema y otros que lo consideran demasiado gravoso para las clases de menores recursos, pero no hay duda de que trajo consigo un incremento sin precedentes en el ahorro financiero del país y en concreto del disponible para el financiamiento de viviendas. Por ello aún se discute si acertó o no la Ley 9a de 1.989 sobre "Reforma urbana" al excluir la financiación en UPACs para la vivienda de interés social.

IV. Compañías de Seguro y Fondos de inversión.

También parecen ofrecer buenas posibilidades como fuente de recursos para la vivienda y el desarrollo urbano los fondos de inversión y las compañías de seguro. De hecho, algunas de estas entidades aportan ya a programas generales o individuales de vivienda. Pero en este caso se requería también una revisión de las inversiones a que están sujetas tales instituciones, a fin de eliminar algunas y estimular el uso de los recursos liberados en la construcción de viviendas. En los proyectos mencionados en la sección anterior, se preveían también autorizaciones a la Junta Monetaria o al Consejo Nacional de Política Económica y Social, según el caso, para revisar periódicamente la composición y el monto de las inversiones de las compañías de seguro, las sociedades de capitalización y los fondos de inversión.

V. Medidas Tributarias.

Preveía el proyecto varias medidas de carácter tributario, cuyo principal objeto no era allegar recursos para el fisco sino

desalentar determinado tipo de operaciones e inversiones. Dichas medidas eran las siguientes:

A. Impuesto de desarrollo urbano. Preveía el proyecto de reforma urbana del 70, al igual que el de Vivienda y Desarrollo Urbano de 1.969, un impuesto anual sobre solares sin edificar, denominado impuesto de desarrollo urbano. Están sujetos también a él los predios urbanos construidos provisionalmente, los que sean objeto de uso inadecuado a las necesidades sociales, lo que se encuentren ocupados por edificios que amenacen ruina y los que hubieren levantado contrariando disposiciones municipales. El impuesto se aplica a ciudades cuya población sea de más de 100 mil habitantes. Se prevee además que el Consejo Nacional de la Reforma Urbana puede disponer que el gravamen recaiga en zonas agrícolas o que se aplique a otras ciudades.

Por regla general, el monto del impuesto es del 8% anual sobre el avalúo catastral del respectivo inmueble y debe cubrirse junto con el impuesto predial. Autoriza el proyecto que el Consejo establezca gravámenes superiores al 8% en las zonas donde tal medida se justifique. Seguramente las de urbanización prioritaria y aquellas en las cuales la valorización sea especialmente elevada y rápida. Igualmente se faculta al Consejo para señalar tasas anuales crecientes o decrecientes, durante un periodo de cinco años. En ningún caso la incidencia del impuesto puede ser superior al 15% ni inferior al 8%. Si el impuesto es mayor al 8%, éste deberá reducirse anualmente, en forma tal que en 5 años encuentre el nivel del 8%.

El proyecto de 1.970 preveía numerosas excepciones al impuesto; mayores en número e importancia a las previstas en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano de 1.969. Este último contenía criterios conforme a los cuales el Ejecutivo establecería excepciones a través de reglamentaciones generales.

Las excepciones al impuesto de acción son tan amplias e importantes que algunos temen por la eficacia del gravamen. Entre ellas se destacan:

No están sujetos al tributo los primeros 800 metros de terreno urbano de propiedad de una persona. Esta excepción estaba consagrada en el proyecto de 1.969.

Ciertas zonas no están sujetas tampoco al impuesto. En primer término, las que exceptúe el Consejo Nacional de la Reforma Urbana, por ser de urbanización no prioritaria. En segundo lugar, las zonas llamadas de reserva. El precio de estas últimas se congela a partir de la declaratoria de reserva hecha con el fin de prever ensanche de las ciudades y de evitar valorizaciones como consecuencia de fenómenos de urbanización y de obras públicas, totalmente extraños a la acción del propietario.

Congelado el valor del terreno, es lógico que sobre él no recaiga el impuesto de desarrollo urbano.

Un conjunto de excepciones se refiere a casos en los cuales el propietario no puede edificar por motivos ajenos a su voluntad. Dentro de él se encuentran los solares sin servicios públicos, aquellos para los cuales no se concede permiso de construcción, los que hubieren sido invadidos y los que fueren de difícil enajenación o aprovechamiento.

Otra serie de excepciones corresponde a inmuebles que tienen una destinación social útil, como complemento de habitaciones, fábricas o establecimientos comerciales, para deportes o reserva forestal.

La excepción quizás más importante se refería a la oportunidad dada a los propietarios de terrenos y solares sin edificar para que, dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, presentarán a consideración del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda programas para desarrollar los terrenos respectivos. Las entidades gubernamentales tenían el plazo de casi un año para decidir sobre los proyectos en cuestión. Si la decisión fuere favorable o si no hubiere decisión, los terrenos cobijados por el respectivo plan quedan exentos del impuesto.

Se ha objetado que el impuesto de desarrollo urbano puede resultar en un crecimiento desmesurado de la oferta de solares, con efectos inconvenientes, como la baja súbita en el valor de los inmuebles urbanos y una gran afluencia de agentes hacia las ciudades. Es evidente que el impuesto, si es eficaz, incrementará la oferta de tierras en las ciudades.

Pero este resultado no es nocivo, a menos que revista proporciones excesivas por el contrario, facilita y promueve las obras de urbanización y la construcción de viviendas, y elimina operaciones especulativas de inversión en terrenos para obtener valorización, sin ningún resultado positivo desde el punto de vista social. Las excepciones tan amplias que prevee el proyecto hacia esperable que las variaciones en la oferta no serían excesivas y que no produjeran, por tanto, los efectos desfavorables de carácter económico o social que se han observado.

Dada su importancia, no está por demás insistir en el objetivo principal que se perseguía con el impuesto de desarrollo urbano, mencionado en el párrafo anterior. Se buscaba desalentar inversiones de carácter especulativo en terrenos urbanos. Estas inversiones significan frecuentemente ganancias injustificadas para quienes las realizan y retiran del uso y beneficio social bienes de grande importancia para la comunidad.

B. Impuesto a las viviendas suntuarias. Esta clase de impuesto había sido recomendado por la Misión Musgrave 19/ el proyecto prevé dos gravámenes:

Uno del 1% anual sobre todas las viviendas cuyo avalúo catastral supere \$500 mil u otro del 5% anual sobre las residencias que se construyan con posterioridad a la vigencia de la ley y que tengan más de 250 mtsz. Aun que pueden establecerse algunas diferencias en cuanto a los objetivos de cada uno de los gravámenes, sus finalidades generales son las mismas y permiten tratarlos conjuntamente.

Con estos tributos podrían lograrse teóricamente, tres finalidades:

Evitar una concentración de recursos en número limitado de viviendas; desalentar el gasto suntuario, y gravar más frecuentemente los inmuebles de mayor valor, con propósitos de redistribución del ingreso.

Es evidente que estos gravámenes tendrían resistencia y que debilitarán la posibilidad de establecer otros de mayor rendimiento. En presencia de esta circunstancia surgen serias dudas sobre la conveniencia y necesidad de establecerlos en forma prevista en el proyecto.

En efecto: para prevenir la concentración de recursos en un número limitado de viviendas podría restringirse los préstamos del Banco Central Hipotecario a viviendas económicas. El objetivo de desestimular gastos superfluos corresponde a sistemas tributarios como el gasto excesivo, propuesto para otros países en vías de desarrollo. Gravar con tal fin la vivienda suntuaria tiene todos los defectos que se han anotado a dichos sistemas y muy pocas de sus ventajas. Existen otras clases de gasto excesivo. El tributo a la vivienda suntuaria puede desplazar inversiones en ella a otros gastos igualmente suntuarios y quizás de menor interés económico y social, como la adquisición de vehículos, los viajes al exterior, etc. Además, no parece imprevisible que los impuestos a las viviendas de lujo promuevan cierto grado de fuga de capitales. En cuanto hace referencia al propósito de redistribución del ingreso, podría obtenerse en forma más eficaz y general, mediante una revisión integral de los avalúos catastrales y de las tarifas de los impuestos prediales, elevándolas y haciéndolas progresivas, si fuere menester.

C. Impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento. La tercera y última medida tributaria contenida en el proyecto del 69, tenía por objeto evitar que los propietarios de viviendas dadas en arrendamiento exijan cánones excesivamente elevados y que prefieran mantenerlas desocupadas hasta no lograr el arrendamiento deseado. Preveía el proyecto que en su declaración

de renta no podrá el propietario descontar más de un mes por no ocupación de la vivienda dada en arrendamiento.

VI. Avalúos.

Es encomiable el interés puesto en materia de avalúos puesto que estos sirven de base para liquidar los gravámenes sobre la propiedad y constituyen límite para el precio que puede pagar el Estado por un inmueble en caso de negociación directa o de expropiación.

Se combina en el proyecto el avalúo oficial con la estimación privada, por el propietario, lo cual parece realista, pues si bien es cierto que se ha progresado apreciablemente, en materia de avalúos oficiales, todavía estos adolecen de deficiencias y no siempre se practican con la periodicidad que fuera deseable; de otra parte, es previsible que, a corto plazo, el catastro oficial se perfeccione.

En consonancia con estas ideas disponía el proyecto que los avalúos oficiales regirán siempre y cuando no fueren anteriores en más de dos años, y faculta a los propietarios, por una sola vez, y dentro del plazo de seis meses, para solicitar un reajuste del avalúo catastral, si lo encontraren reñido con la realidad económica y comercial.

En materia de avalúos voluntarios se consagra la obligación, a cargo de los propietarios, de estimar el valor de los inmuebles cada dos años. Si no lo hacen, se presume de derecho que aceptan el avalúo oficial como precio límite de adquisición del bien por el Estado. De otra parte, la estimación voluntaria sirva de base para liquidar los impuestos que la graven.

Durante la vigencia del avalúo oficial o del voluntario, según el caso, no podrá modificarse su cuantía a menos que se demuestren mejoras permanentes o disminuciones en el valor del bien, ocurridas con posterioridad al último avalúo.

El avalúo, según se ha dicho, constituye límite máximo para el precio de adquisición del bien por el Estado, mediante negociación directa o por expropiación. Empero, a este límite se agrega 8% si el avalúo es anterior en más de un año a la fecha de la negociación o de la expropiación. Igualmente se autoriza tener en cuenta los impuestos de valorización que el propietario hubiere cubierto y las mejoras de carácter permanente que haya introducido en el predio, para agregar unas y otras al precio del bien.

VII. Adquisición de inmuebles por el Estado

Uno de los mayores obstáculos al desarrollo urbano y a los programas de vivienda es la dificultad que tiene el Estado para

adquirir inmuebles urbanos. Las disposiciones legales sobre la materia están dispersas, son oscuras y anacrónicas; en ellas se preveen procedimientos engorrosos y dilatados. Además, su aplicación ha sido frecuentemente desafortunada, por errónea interpretación o por avalúo deficiente de los bienes. En las secciones destinadas a la adquisición directa y expropiación busca el proyecto modificar la situación que queda referida:

A. Negociación directa. Se prevee, con razón, que la negociación directa debe ser en todo caso, el primer paso que debe dar el Estado para adquirir un bien; sólo si ésta fracasa puede pasarse a la expropiación. Con el fin de evitar que se dilate indefinidamente el proceso de negociación directa, se le fija un plazo de 30 días.

B. Expropiación. Existió gran controversia en torno a los artículos sobre expropiación. Estas objeciones, sin embargo, parecen obedecer a una noción individualista de la propiedad privada, que la percibe como derecho absoluto. Un recto concepto del derecho de propiedad lo reconoce y sanciona como tal, pero al mismo tiempo acepta que tiene una función social.

El artículo 39 de la Constitución Nacional señala tres requisitos para la expropiación: Que ésta se funde en razones de utilidad pública e interés social, definidos por la ley; que haya sentencia judicial previa, y que medie indemnización, también previa.

Las razones de utilidad pública e interés social deben estar previamente definidas por el legislador; pero no es menester que tal definición sea concreta y específica. En el caso que nos ocupa, basta que el legislador considere de utilidad pública e interés social los programas de desarrollo urbano y de vivienda. A pesar de ello, el proyecto de la administración Lleras buscó, además, precisar la clase de obras y proyectos de desarrollo urbano y de vivienda que podrían fundamentar expropiaciones; al efecto contenía una enumeración similar a la de la Ley 1a. de 1.943, pero más limitada que ésta.

El proyecto de 1.970 es en esta materia más radical: reconoce como motivos de interés público y utilidad social no solamente los establecidos en la Ley 1a. de 1.943, sino también "los inmuebles urbanos o rurales (sic) que se requieran para cumplir las finalidades y objetivos de la presente ley". Según ya se anotó, basta a nuestro juicio, una definición general, como ésta, sobre los motivos que puedan dar lugar a expropiación. Sería imposible, en la práctica, exigir una ley previa para cada proyecto específico de desarrollo urbano o de vivienda que se piensen acometer.

Exige también la Constitución Nacional, sentencia previa para proceder a la expropiación. Los proyectos sobre reforma urbana señalan un procedimiento más claro y expedito para los procesos de expropiación. Conforme a él pueden decretar expropiaciones la nación, los departamentos, los municipios y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda; este último previa aprobación del Consejo Nacional de la Reforma Urbana. La disposición que ordena expropiar no puede ser objeto de recursos por la vía gubernativa, pero sí puede demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La disposición administrativa que decreta la expropiación, el avalúo del inmueble y otros documentos se acompañan a la demanda de expropiación, la cual está sujeta a reparto y el juez debe fallar dentro de los 8 días hábiles siguientes.

El juez regula directamente, en la sentencia, el valor de la indemnización por el bien expropiado, según las normas indicadas en la sección sobre avalúos. Solamente hay lugar a avalúo pericial, por expertos del Agustín Codazzi designados por el juez, en caso de mejoras permanentes que el propietario hubiera hecho con posterioridad al avalúo. Como el proceso de expropiación, según el proyecto, se tramita en única instancia, no hay lugar a apelación en caso de discrepancia respecto al monto de la indemnización; pero éste puede, revisarse, según disposición expresa del proyecto, en juicio ordinario que cualquiera de las partes inicie, dentro de los 15 días siguientes.

Cuando a juicio de la entidad demandante exista urgencia en la expropiación, el artículo 75 del proyecto autoriza un procedimiento especial, de mayor rapidez que el descrito, caracterizado porque a la demanda debe acompañar la entidad de derecho público el monto de la indemnización. Además, en la sentencia se dispone que el Estado entre inmediatamente en la posesión del bien y se proceda a la entrega de éste dentro de los 5 días siguientes al fallo, aunque éste no se haya notificado.

El artículo 58 del proyecto reglamenta la forma de pago de la indemnización en caso de expropiación:

Prevee que éste se realizará en documentos de deuda a un año, hasta cierto porcentaje, variable según el patrimonio; el resto se cubrirá en bonos de vivienda y ahorro, con vencimiento final de 10 años e interés del 4% anual.

Estas normas parecen bastante rígidas, ya que no autorizan el pago en efectivo de ninguna parte del valor del bien y señalan para los bonos un interés anual del 4% anual, solamente. Parece aconsejable que se revisen y se hagan más equitativas para los propietarios, particularmente teniendo en cuenta la severidad del proyecto en materia de negociación directa.

VIII. Otras disposiciones

Los proyectos gubernamentales de 1.969 y 1970 contenían también disposiciones sobre terrenos urbanos ocupados de hecho; modificación del control de arrendamientos, y facultades al Presidente de la República para determinados fines.

A. Ocupaciones de hecho. En materia de inmuebles ocupados de hecho, el proyecto disponía que debe procederse a la adquisición de terrenos ocupados antes de octubre de 1.970. Si la ocupación tuvo lugar con anterioridad al 10. de enero de 1.961, no habrá lugar a indemnización; en caso contrario, ésta se cubrirá en bonos a 40 años y con 2% de interés anual. La primera de estas normas, es decir, la que elimina la indemnización significaría apelar al último inciso del artículo 30 de la Constitución, y cuyas implicaciones filosóficas y políticas pueden ser negativas. La norma ordena que el pago en bonos parece justa, ya que la invasión de terrenos es debida, muchas veces a abandono por parte del propietario de terrenos mantenidos muchas veces con propósitos especulativos. Convendría extender esta norma a los que hubieren sido ocupados antes del 10. de enero de 1961, o modificar, en relación con ellos, las normas sobre extensión del dominio en favor del Estado, figura jurídica distinta de la expropiación.

B. Otras facultades. El proyecto contemplaba, en su artículo 84, varias facultades extraordinarias para el Presidente de la República, de conformidad con el artículos 76, ordinal 12 de la Constitución Nacional:

- Reformar las normas vigentes sobre régimen de propiedad horizontal y condominio.

- Expedir normas sobre contratos de arrendamiento y condiciones de funcionamiento de la casa de inquilinato.

- Reglamentar el funcionamiento de las agencias dedicadas a la administración de bienes inmuebles ajenos, mediante comisión o cualquier otra forma de remuneración.

- Reglamentar el funcionamiento de los aparcaderos públicos de propiedad particular".

Todos los temas mencionados, especialmente el relativo a reglamentación de las casas de inquilinato, parecen de la mayor importancia y utilidad práctica."

Entre el primer proyecto sobre reforma urbana que presenté en 1.969 y el Gobierno del Dr. Virgilio Barco, que presentó su Ministro Dr. Carlos A. Marulanda en 1.988 y que se convirtió en la Ley 9 de 1.989 se sucedieron numerosos proyectos, su cantidad

y el largo periodo de tiempo que entre ellos medió, dá una idea de cuán refractaria es nuestra sociedad a las reformas estructurales, lo cual, a su vez, aconseja prudencia en el cálculo de la fortaleza institucional necesaria para emprenderlas, según se anotó en el capítulo 1 de la Tercera parte.

La ley 9 de 1.989 es un mecanismo legal para controlar el desarrollo y expansión de la vida municipal, organiza su crecimiento espacial, prevee mecanismos para superar "la informalidad" de las ciudades; señala reglas para distribuir el incremento en el precio del inmueble derivado de ciertas formas de valorización social; contiene una reglamentación sobre los planes de desarrollo municipal, un capítulo sobre defensa del espacio público; crea los planes de renovación urbana; incluye instrumentos de desarrollo social como la legalización de títulos y la legalización de asentamientos, reduciendo la prescripción adquisitiva extraordinaria de 20 a 5 años, establece unos instrumentos financieros para la vivienda de interés social; consagra la "extinción del dominio" para casos específicamente definidos por los concejos, en las cuales el inmueble no cumpla ninguna función social. Está dirigida a impedir que en los demás casos continúe la indemnización previa para efectos de la expropiación; prevé la extinción del dominio para los predios en los cuales se comprueba que están cumpliendo su función social, esta diferencia de la función social de la propiedad rural, debe mirarse en función de su actitud para el "Desarrollo" municipal; crea los bonos de desarrollo urbano que pueden emitir los municipios; los servicios públicos ya no son una concesión del Estado sino un derecho de los ciudadanos; propone la ley un método de mercado (los bancos de tierras) para afectar los precios por la vía de incrementos o contracciones en la oferta o la demanda y un método normativo (mandatorio) de expropiación o incorporación de tierras ("Land Readjustment") para afectar las cantidades que deben mantenerse en el mercado. Esta ley hace acopio de los más importantes métodos e instrumentos puestos en vigor en otros países en materia de Reformas Urbanas.

Pocas leyes han sido objeto de mayor número de demandas de inconstitucionalidad. Nos ha correspondido redactar buena parte de las ponencias para decidir las. La más reciente corresponde al proceso 1.916, en la parte correspondiente a mi salvamento de voto, sobre el sistema de pago de los inmuebles expropiados en títulos de Deuda Pública denominados "Pagares de Reforma Urbana" (Artículos 99 y 102), cuyas características pueden sintetizarse así, conforme al último de los artículos citados dichos pagarés serán títulos a la orden, libremente negociables, denominados en moneda nacional, tendrán un plazo total de 8 años, contados a partir de la fecha de su expedición, serán redimibles en 8 vencimientos anuales, iguales y sucesivos el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de expedición y devengarán intereses sobre saldos deudores, pagaderos por

semestre vencido, equivalentes al 80% de la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor, elaborado por el DANE, correspondiente al semestre inmediatamente anterior a la fecha de exigibilidad.

En el siguiente cuadro se compara la situación en que queda el expropiado con pago en "Pagares de reforma Urbana" y en efectivo:

	PAGARES R.U.	EFFECTIVO
Tasa Interna		
Retorno	19.9%	< 26.8%
i mensual	1.53%	< 2.0%
Valor presente	14.98%	< 0.0%

Los cálculos para estructurar el precedente cuadro se basan en los siguientes supuestos: a) una tasa promedio de tributación del 2% mensual, dada la imposibilidad de conocer la tasa marginal de tributación de cada dueño y la dificultad práctica de reducir a una sola la del universo de los potenciales expropiados; b) una tasa de interés promedio del 2.5% mensual (antes de impuestos) que el afectado podría obtener en otros papeles de renta fija, por.ej., CDTs y, c) un incremento del 25% anual en el índice promedio de precios al consumidor empleados y obreros.

Del referido cuadro se deduce que el pago de la indemnización en "Pagares de Reforma Urbana" no resarce el daño sufrido por la expropiación pues aún computando la excención de impuesto y teniendo en cuenta la amortización gradual, que le permitiría al beneficiario de los pagarés invertir el dinero producto de la reducción gradual de los mismos en CDTs, tendrá una pérdida representada por la menor Tasa Interna de Retorno.

Otra forma de ver el problema consiste en que los pagarés tienen un valor presente negativo (-14.98) o sea una pérdida de esa magnitud frente a la inversión que habría podido hacer en CDTs si hubiera recibido la indemnización en efectivo, lo cual reduciría al 85.2% la cotización en el mercado de los "Pagares de Reforma Urbana", que podría ser considerablemente inferior si se tienen en cuenta dos factores negativos adicionales:

En primer término, la desconfianza del público respecto de la mayor parte de los papeles oficiales, que se acentuaría en este

caso, por no tener los pagarés la garantía de la Nación. En efecto, cabría legítimamente, preguntar por la aceptación de pagarés del ICT y de los municipios pequeños y medianos. Además los "Pagarés de Reforma Urbana" son a 8 años, en tanto que los CDTs son a 90 días, lo cual hace que los primeros sean menos atractivos, dada la alta preferencia por la liquidez que caracteriza a los colombianos, entre otras cosas por la inflación elevada y endémica típica de nuestra economía.

Así las cosas, el expropiado que recibe "Pagarés de Reforma Urbana" queda colocado ante dos alternativas perjudiciales para él. Mantenerlos, aunque su tasa interna de retorno sea muy inferior (19.9%) frente a la de otros documentos de deuda como los CDTs (26.8%) o negociarlos en el mercado con una pérdida cercana al 15%.

Puede concluirse, entonces que el pago en "Pagarés de Reforma Urbana" no deja indemne, es decir, sin daño al sujeto pasivo de la expropiación; por ello los artículos 99 y 102 de la Ley 9a. de 1.989 son contrarios al artículo 30, inciso 3o. de la Constitución Nacional que requiere para la expropiación el pago previo de la indemnización, pues estructuran un mecanismo que excluye la "indemnización". En efecto, conforme a las definiciones del diccionario de la Real Academia de la Lengua, dicho sustantivo (derivado de indemnizare indemne) significa dejar a una persona libre o exento de daño. Al estructurar un mecanismo que no deja al expropiado libre o exento de daño en lo cual consiste la indemnización.

De otra parte excluye el carácter previo que ella debe tener, si se los relaciona con los artículos 29 y 30 de la Ley; empero, la Corte no ha deseado volver sobre éste tema puesto que los mencionados artículos 29 y 30 fueron declarados exequibles en la sentencia que puso fin al proceso 1.903, por lo cual en cuanto a ellos debiera estarse a lo dispuesto en dicha sentencia, pese a que el ponente del presente fallo discrepó de ella y salvó su voto en compañía de varios distinguidos colegas. Conviene sintetizar algunos de los argumentos lingüísticos y jurídicos que motivaron nuestro disenso.

Contempla nuestra Carta Fundamental tres clases de expropiaciones:

1. La que pudieramos llamar ordinaria o normal prevista en el inciso tercero del artículo 30 de la Carta, que se basa en 3 requisitos: a) motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador; b) sentencia judicial previa y c) indemnización previa;

2. Expropiación sin indemnización, por razones de equidad determinadas por el legislador mediante el voto favorable de la

mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (artículo 30 inciso último, C.N.);

3. Expropiación sanción.- En caso de guerra y solo para atender el restablecimiento del orden público "la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización". En este caso la propiedad inmueble solo podrá ser temporalmente ocupada ya para atender a las necesidades de la guerra ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes (artículo 33 C.N.).

La expropiación consagrada en la Ley 9a. es la normal u ordinaria, a saber, la prevista en el numeral 1 precedente. En efecto, no podría aducirse la expropiación sin indemnización mencionada en el numeral 2 precedente pues se pretende dar al dueño una indemnización, aunque inadecuada; tampoco se está en presencia del artículo 33 puesto que no se trata de una ocupación transitoria sino de la pérdida del derecho de dominio por parte del propietario.

"Tres son los requisitos que se exigen para que pueda operar la expropiación ordinaria de un bien: 1o.) Una ley que defina el motivo de la expropiación como de utilidad pública o interés social; 2o.) Una sentencia judicial que la disponga, y 3o.) indemnización previa.

Esta última implica el pago del valor del bien, determinado en la forma que señala la ley, es decir, mediante avalúo de peritos (CPC. Título XXIV).

Es muy claro el artículo 30 de la Carta Fundamental en exigir que la indemnización sea previa. Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, previa significa "anticipada, que va delante o que sucede primero". El carácter previo de la indemnización se establece claramente en el artículo 456 del C.P.C. con el cual se inicia su título XXIV. - Expropiación. Dice así: "Avalúo y entrega de los bienes... en firme el avalúo y hecha por el demandante la respectiva consignación, se procederá así:

-Se entregarán al demandante los bienes expropiados; en el acta de la diligencia se insertará la parte resolutive de la sentencia y se dejará testimonio de haberse consignado el monto de la indemnización..." (Subraya la Corte). El artículo del Código de Procedimiento Civil se ha transcrito con el fin de corroborar la tesis aquí sostenida, de que la entrega de la indemnización exigida por el artículo 30 de la Carta debe anteceder a la entrega del bien, utilizando la interpretación que el propio legislador le ha dado al término "indemnización previa" cuando reguló su aplicación.

Súmese a las consideraciones que anteceden, las siguientes, por las cuales la forma de pago instituida por las disposiciones que se examinan no es previa, como lo exige la Constitución de manera terminante:

En primer término, que la entrega de pagarés contempla en la disposición tachada no es pago, lo pregonan ella misma, pues así lo reconoce al utilizar términos como "pagará", en futuro, el saldo de capital así como el interés que "vencerá" dentro de determinados plazos, interés que se "reconocerá" conforme a cierta tasa. Es evidente y claro que da en los ojos que el mismo legislador considera que se ha creado una obligación a cargo del Estado, pero que esta no se ha satisfecho, sino que se "pagará" después.

Es que ciertamente los títulos valores que se entregan tienen un cierto valor económico que entra sin dudas al patrimonio del tenedor, pero no es menos verdadero, que ellos no redimen de ninguna manera la relación causal y originaria ni son una forma de pago sino apenas una modalidad para hacer constar obligaciones dinerarias que siguen vivas. Por eso, aunque el Código de Comercio, que es el estatuto que lo estructura y al cual hay que mirar para saber su naturaleza, los contempla dentro de los bienes, los clasifica igualmente como documentos de contenido crediticio; lo primero, que sean bienes por su literalidad y autonomía, se justifica hoy por las necesidades del comercio que exigen formas especiales y expeditas de negociabilidad y para efectos de constituir sobre ellos gravámenes (prenda) o limitaciones (usufructo) o afectaciones (embargo y secuestro) y para su reivindicación pero que lo segundo - que siguen siendo documentos de crédito - conserva su vigencia, se comprueba si se tiene en cuenta que todos ellos tienen como contenido la obligación dineraria impagada (arts. 671-1, letra de cambio, 709-1, pagaré, 713-1, cheque).

Además, tales títulos valores no constituyen un pago según lo manda clara y expresamente el artículo 882 ibidem:

"La entrega de letras, cheques, pagarés y demás títulos valores de contenido crediticio, por una obligación anterior, valdrá como pago de ésta si no se estipula otra cosa; pero llevará implícita la condición resolutoria del pago, en caso de que el instrumento sea rechazado o no sea descargado de cualquier manera.

Cumplida la condición resolutoria, el acreedor podrá hacer efectivo el pago de la obligación ordinaria o fundamental, devolviendo el instrumento o dando caución, a satisfacción del juez de indemnizar los perjuicios que pueda causarle la no devolución del mismo.

Si el acreedor deja caducar o prescribir el instrumento la obligación originaria o fundamental se extinguirá así mismo; no obstante tendrá acción contra quien se haya enriquecido sin causa a consecuencia de la caducidad o prescripción. Esta acción prescribirá en un año".

De esta disposición se deducen varias consecuencias:

a) que la negociación del instrumento no lo redime, b) que su creación y entrega no extingue la relación causal o subyacente, y c) que el título valor no entraña de por sí un pago; a este respecto, y en síntesis, se ha dicho que el documento se crea y entrega pro solvendo, es decir, con miras al pago de la obligación dineraria que él incorpora, en su búsqueda y aseguramiento (mérito ejecutivo) pero no pro soluto, esto es, no como pago hecho ya de la misma.

Tampoco entraña la creación y entrega del título valor otra clase de extinción de la obligación fundamental, como sería la novación o sustitución de una relación de deber por otra que sería la única que tendría validez, pues así lo norma el artículo 643 del Código de Comercio. al siguiente tenor:

"La emisión o transferencia de un título valor de contenido crediticio no producirá, salvo que parezca de modo inequívoco intención en contrario de la partes, extinción de la relación que dio lugar a tal emisión o transferencia.

La acción causal podrá ejercitarse de conformidad con el artículo 882".

De todo lo cual se sigue que la obligación surgida de la expropiación no ha quedado extinguida y, por lo tanto, no es previa.

De otra parte, hay que descartar la idea de que los perjuicios que deben pagarse al expropiado, constitutivos cabalmente de la indemnización que por esto se llama así, pueden serlo con cualquier otro bien al talante del legislador pues no se puede imponer al acreedor que ineluctablemente reciba algo diferente a las especies que tienen poder liberatorio de curso forzoso que son la únicas que, por su propia definición, extinguen obligaciones pecuniarias. Fuera de esta verdad jurídica, piénsese en lo que podría acontecer en la práctica si se sostiene lo contrario y fuese posible pagar estos perjuicios con otros bienes o activos patrimoniales ya que habría que abrir el campo de la imaginación y prever las formas más exóticas de pago como, por ejemplo, armas de guerra en desuso, cajas de licores oficiales, mercancías incautadas como contrabando, etc. lo que, como se vé, es absurdo.

Tampoco se le oculta que para los entes expropiantes es más cómoda la situación que les depara el artículo en examen que la que les impone la Constitución, y que a ellos le conviene más la primera que la última, pero, de una parte, el argumento, reducido ad absurdum, demuestra su inconsistencia, ya que en este orden de ideas habría qué pensar que lo deseable sería que no hubiese ninguna indemnización, y de otra parte, es indispensable y perentorio tener en cuenta y nunca olvidar que la Constitución no solamente propende, por el desarrollo y progreso de la comunidad -meta a todas luces deseable- sino que también se pronuncia por la garantía de la propiedad privada, lo que hace en forma por demás clara al comparar ambos valores de manera que es el constituyente quien los ha sopesado y dado, después de ello, su decisión imperativa.

NOTAS

- 1/ Gómez-Otálora, H.. En: Memoria Ministro de Desarrollo Económico. t.I, págs 331-342, Bogotá, 1.970.
- 2/ Decreto No. 200 de 1.933 y se estructuro por el Decreto No 3898 de 1.963.
- 3/ Autorizan su creación por las leyes 99 y 119 de 1.931, desarrolladas por los decretos 711, 945 y 1021 de 1.932.
- 4/ Decreto 687 de 1.967.
- 5/ Decreto extraordinario 3138 de 1.968.
- 6/ Especialmente Bogotá, D.E., Cali y Medellín.
- 7/ Junta Monetaria, Resolución 63 del 3 de noviembre de 1.968.
- 8/ El Fondo de Redes fué creado por acuerdo No. 010 de marzo de 1.967 de la Junta del ICT.
- 9/ Ley 1 de 1.943, especialmente.
- 10/ Decreto 2974 de 1.968, artículo 3 y 15.
- 11/ Decreto 2974 de 1.968; artículo 3 y 20.
- 12/ Gómez-Otálora, H. Memoria del Ministro de Desarrollo Económico, 1.970, tomo I pp. 95-113.
- 13/ La corporación invirtió en el terminal de Cali y su junta autorizó estudios para Barranquilla, Bucaramanga, Girardot y Honda.
- 14/ Por ejemplo el Plan de Cartagena.
- 15/ "El Sector Vivienda, Descripción, desarrollo y bases de política". Documento DNF-287 UDRU, 27 de junio de 1969.
- 16/ Gómez-Otálora, H., "Vivienda y Desarrollo Urbano", en Coyuntura Económica, No. 2, Junio 1971, FEDESARROLLO, Bogotá, págs 83-92.
- 17/ El otro proyecto gubernamental fué presentado por mi sucesor en la cartera de Desarrollo Económico, Dr. Jorge Valencia

- 18/ Arts. 11 a 13 del proyecto de ley Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano.
- 19/ Bases para una Reforma tributaria en Colombia, Banco Popular, Bogotá, 1.969, pp. 9-24, 190 s.s.

PARTE III

MODELOS INTERMEDIOS DE DESARROLLO

INTRODUCCION

En el capítulo 1 veremos los modelos "intervencionistas" o "mixtos": Colombia; luego en el capítulo 2 se exponen las particulares características de otros modelos de desarrollo, concretamente, los del sudeste asiático, los "personalistas", el llamado "nacional-revolucionario", la "autogestión" de Yugoslavia y el cooperativismo de Mondragón.

Teniendo en cuenta la especial contribución que el derecho está llamado a dar en materia de justicia al proceso de desarrollo, así como a la extensión y complejidad del tema, se dedico a "Justicia y Desarrollo" toda la segunda parte de esta obra. Ella guarda estrecha relación con la presente, pues el proceso de desarrollo a la par que eficiente y libre debe ser justo y conducir, por tanto, a una sociedad más equitativa. Así, sobre esos tres valores: eficiencia, libertad y justicia han de examinarse los varios modelos de desarrollo.

CAPITULO 1

MODELOS "INTERVENCIONISTAS" O "MIXTOS" (COLOMBIA)

Con base en el capítulo 1 de la Primera Parte, podemos definir el modelo colombiano de desarrollo como una economía de mercado con amplia intervención del Estado.

Esta característica es clara desde la década de los años 60s.1/

I. "Antecedentes"

Nuestro Código Civil, de fines del siglo pasado, definió la propiedad como "el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno" (Art. 669). De igual manera, la Constitución Nacional de 1.886 estableció, en su artículo 31, garantía de los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Finalmente, El Acto Legislativo No. 1 de 1.968, reformativo de la Constitución Nacional, dispuso que "Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común." (C.N Art. 32). De otra parte, en la primera mitad del siglo XX, se extendió, en forma universal, un creciente intervencionismo de Estado, revaluadas las ideas del individualismo filosófico de Kant, el utilitarismo de Bentham y el liberalismo económico de Adam Smith.

La tendencia intervencionista encontró campo fértil en América Latina. Uno de los más importantes ejemplos fue la legislación laboral de México, que se propagó rápidamente a otros países de Iberoamérica, entre ellos, Colombia.

Al universal y progresivo fenómeno de intervencionismo estatal no fue ajena a nuestra patria. Ya a principios de los años 30, para hacer frente a la crisis económica mundial se expidieron leyes y decretos encaminados a restablecer el equilibrio de las prestaciones de las partes en contratos entre particulares, especialmente en contratos de mutuo, que la Corte Suprema de Justicia declaró constitucionales.

El constituyente de 1.936 adoptó similar orientación, aunque en forma más radical: definió la propiedad como función social, (Acto legislativo No. 1 de 1.936. Art. 10) acogiendo así doctrinas extremas, muy en boga por aquel entonces; y estableció un rígido concepto de intervención estatal, para racionalizar la producción, distribución y consumo y dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. (Acto legislativo No. 1 de 1.936. Art. 11).

Pocos años después, se expiden decretos y códigos laborales (Decreto Extraordinario 2350/44, Ley 6a./45 y Ley 90/46, Decreto Ley 2158/48 Decretos 2663/45 y 3743/50) y de seguridad social, (Decreto Extraordinario 2354/44, Ley 90/46). Además las economías de guerra y de post-guerra precipitan medidas de control de cambios (Ver: Cuarta parte, capítulo 3 y de precios (Ley 7a./43, Decreto 736/43) que se repiten.

Pero las características de la intervención estatal de la primera mitad de este siglo no son las de una actividad permanente del Estado, como factor dinámico de especial importancia en el proceso de desarrollo, pese al lenguaje radical del Acto Legislativo No. 1 de 1.936 y a las medias de control, en ocasiones estrictas, que acompañaron y siguieron a la segunda guerra mundial.

La intervención estatal de aquellas épocas estuvo bastante limitada al campo social de las relaciones laborales, para aplicar a éstas principios más o menos generales de justicia conmutativa, en defensa de la parte débil de los contratos de trabajo. Excepcionalmente la intervención se proyectó en el campo propiamente económico, pero más que todo para hacer frente a crisis y no como función permanente, al menos en teoría. Los casos de intervención estatal de carácter permanente, institucional y dirigida a promover el desarrollo económico, fueron por entonces muy limitados en número: entre otros, creación del Instituto de Fomento Industrial (Decreto 1157/40) y del Instituto de Crédito Territorial, como organismos oficiales para promover el desarrollo industrial y para propender por la dotación de vivienda popular.

II. Armonización de los sectores público y privado

Pero las políticas de mayor participación del Estado en el desarrollo económico debían ajustarse, en su contenido y en el procedimiento para establecerlas, a la tradición y características propias de nuestra nación, país de leyes, de convicciones democráticas, y celoso de sus valores de propiedad, iniciativa privada, mercado económico.

De allí que el establecimiento de dichas políticas se hiciera con estricta sujeción a las normas jurídicas, y teniendo en cuenta, en forma amplia, planteamientos de los diversos sectores de la opinión pública. Muchas de las ideas y medidas de participación estatal en el proceso de desarrollo fueron objeto de consagración legal y aún constitucional, luego de prolijo estudio y amplios debates.

Pero la creciente responsabilidad del Estado en el avance económico exigía no solamente un proceso ordenado y democrático para su establecimiento, sino más que ésto, armonización del esfuerzo del Estado y de los particulares para la empresa común

de desarrollo; equilibrio entre libertad e intervención; delineamiento de los campos de acción propios de cada sector, con beneficio máximo para el crecimiento económico, pero sin perjuicio de los valores fundamentales de la persona humana.

La administración debía ampliarse y tecnificarse para desarrollar adecuadamente sus nuevos y más amplios deberes; y los recursos del Estado habrían de elevarse pero al mismo tiempo, deberían mantenerse los principios de propiedad, iniciativa privada y economía de mercado y aplicar incentivos eficaces para la empresa particular. Correspondía al Estado determinar las grandes políticas de desarrollo económico, pero éstas debían ser suficientemente aplicadas, claras, congruentes y estables, para que la iniciativa privada pudiera proyectarse en forma vigorosa y sostenida. Tales políticas, especialmente relativas a la moneda y al crédito debían ejecutarse aunque impusiesen restricciones y sacrificios temporales, precisamente para evitar la necesidad de intervenciones y controles específicos y minuciosos del Estado, en materia de precios, salarios u otros campos. Se requería planear el desarrollo económico y social; pero al mismo tiempo, debía tenerse presente que la planeación en un país de libre empresa es principalmente de carácter indicativo y que en todo caso para la programación de distintos sectores de la actividad económica, como el industrial, debía recabarse la participación del sector privado a fin de lograr, en lo posible, una planeación indicativa y acordada.

En esta difícil empresa de creciente participación del Estado en el proceso de desarrollo económico y de armonización de esfuerzos con el sector privado, era natural que surgieran diferencias de opinión y controversias. Pero las fórmulas adoptadas, con la natural imperfección de las cosas humanas permitieron conciliar en buena parte puntos de vista diversos, merced a sistemas imaginativos y al permanente y general deseo de servir al país.

El Acto Legislativo No. 1 de 1.968, iniciativa de la administración Lleras-Restrepo constituye síntesis afortunada de los principios de libre empresa y de creciente participación del Estado en el proceso de desarrollo económico.

Se mantuvo al principio que "garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". (C.N., Art. 30)

Al propio tiempo, el Acto reformativo de la Constitución modificó sustancialmente el artículo 32 de la Carta, para hacer

expreso el reconocimiento de la libertad de empresa y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común, pero reiteró también que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, y que este puede planificar e intervenir, conforme a ciertos criterios y para determinados fines.

Dice así el artículo 32:

"Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral".

La intervención económica en nuestra Constitución. 2/.

Conviene examinar, ahora, tres estatutos fundamentales, correspondientes a las tres etapas principales de formación de nuestra actual Carta Constitucional: en primer lugar, la Constitución original de 1.886, en segundo lugar, el Acto Legislativo No. 1 de 1.936, y, por último, el Acto Legislativo No. 1 de 1.968.

A. La Constitución de 1.886

Entre la intervención del Estado en la economía y el principio de subordinación de los derechos de particulares al bien común por motivos de interés general existe íntima relación, pues la intervención afecta frecuentemente esos derechos; de allí que se acostumbre a dar tanta importancia al Art. 31 de la Constitución de 1.886 (30 de la actual compilación Constitucional), que dispone:

"Art. 31. Los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

"Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultare en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público..."

Esta clara manifestación de prevalencia del interés general sobre el interés privado, concuerda con el nítido pensamiento que sobre el particular tenía Miguel Antonio Caro, como lo muestra el importante informe que rindió al Consejo Nacional de Delegatarios sobre la expropiación del teatro Maldonado, en uno de cuyos apartes se lee:

"El derecho de expropiación por motivos de necesidad pública es uno de los atributos de la suprema autoridad civil, y principio de derecho público admitido en todas las naciones civilizadas.

"Solo que esta facultad por los abusos a que está ocasiona debe regularse por las leyes, determinándose con precisión los casos en que puede ejercitarse y garantizándose siempre los medios de que la propiedad sea justamente tasada y plenamente indemnizados los dueños.

"El Gobierno, en época preconstitucional y por decretos 601 y 732 de 1.885 y número 59 de 1.886, ordenó la expropiación del "Teatro Maldonado", y de varias áreas de terrenos adyacentes con el fin de edificar un teatro digno de la capital de la República, creyó sin embargo conveniente para manifestar su respeto por la propiedad, pedir sobre el negocio de aquella expropiación el dictamen del Consejo de Delegatarios que a la sazón figuraba como cuerpo consultivo... con una exposición razonada del objeto que se proponía realizar en beneficio de la cultura social". (Caro, Miguel Antonio, "Estudios Constitucionales", Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951, pp. 215 ss.)

No obstante lo anterior, la Constitución de 1.886 mantuvo un profundo respeto a la propiedad y a los demás derechos adquiridos por los particulares, hasta un punto que resulta hoy extraño, como es considerar los impuestos atentatorios contra ellos, aunque autorizados.

Era el trasunto de la filosofía individualista, del siglo XIX que antecedió la redacción del Estatuto de 1.886, y que Jorge Orlando Melo nos describe, en acertadas síntesis, así:

"A pesar de la vacilación inicial que se tuvo en este sentido, sobre todo antes de 1.845, no constituye una simplificación excesiva ver la política estatal del siglo XIX, hasta 1880 en forma clara y luego con mayores matices, a la luz del predominio de la idea de que el desarrollo económico era en esencia responsabilidad privada. Es cierto que de 1.830 a 1.847 se conservaron varias de las reformas de intervención del Estado y de participación en la actividad económica que habían existido durante la época del dominio español; del mismo modo es cierto que uno de los componentes esenciales del complejo de ideas asociado con la no intervención del Estado. -El librecambismo- fue rechazado o al menos suavizado durante este período. pero incluso entonces las diversas resistencias a la disminución del papel estatal y de las tarifas del comercio exterior no se basaban en la existencia de una concepción diferente del papel del Estado, sino más bien en el temor a los efectos políticos de un debilitamiento brusco de la capacidad del gobierno para atender ciertos gastos, sobre todo militares, y en los restos de un espíritu paternalista que miraba con desazón los posibles efectos de una ruptura total con la tradición benevolente e

intervencionista del Estado Español" (Melo, Jorge Orlando: La Evolución Económica de Colombia, 1830 1900, en "Manual de Historia de Colombia" T.II. pp. 135-205 y pp. 175s.).

"La única defensa relativamente firme de una posición proteccionista la hizo José Ignacio de Márquez, en su informe como secretario de hacienda. Márquez señalaba que la decadencia de las manufacturas textiles afectaba la agricultura y la ganadería, pues quitaban sus mercados a los productores de algodón y lana. Por otra parte basándose en la tendencia de realizar importaciones señalaba que este déficit debía compensarse con exportaciones de dinero; todo el que se había acumulado antes cuando faltaban el comercio libre y el gusto que se ha introducido por los lujos...", había tenido que exportarse hasta el punto de que habían sido necesario fundir vajillas y otros objetos de oro y plata para cubrir los pagos por importaciones. En su opinión, la disminución del circulante hacía elevar las tasas de interés y el país marchaba hacia una creciente pobreza, si no se adoptaban remedios drásticos. Márquez proponía un sistema proteccionista bastante rígido, que prohibiera del todo la importación de cualquier artículo industrial o agrícola que se produjera en el país y pusiera fuertes impuestos de aduana a las importaciones de bienes suntuarios".

"Pero la posición de Márquez fue relativamente insular y no se apoyaba en grupos sociales o económicos". (Melo, Jorge Orlando, op. cit. p. 177).

B. El Acto Legislativo No. 1 de 1.936

Cincuenta años después, viene la famosa reforma del Acto Legislativo No. 1 de 1.936, que con mayor claridad estableció el principio de la intervención del Estado en la economía. En su artículo 11, dispuso :

"El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias y empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

"Parágrafo. Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requiere para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

Quiero destacar algunas razones que motivaron el establecimiento del texto transcrito, aparte de la influencia de la ideología francesa que se absorbe en Colombia, como el oleaje que va llegando a las playas del Caribe, con algún retraso, y muy particularmente de las teorías de la función social de la

propiedad, que exponía por entonces el teorizante León Duguit. Otras razones, más concretas y más nuestras que no aparecen con suficiente nitidez en nuestros libros convencionales de Constitucional. Ellas están contenidas en un mensaje, poco conocido del entonces presidente Alfonso López Pumarejo, a los habitantes de Ciénaga en el Magdalena donde les dice, en síntesis, que está complacido por los movimientos de satisfacción que en esa región del país se comienzan a percibir, como resultado de la primera ley de intervención que se tramita en el Congreso, que es la Ley de intervención de la zona bananera, y dice que ese apoyo es muy importante, con el fin de que ciertos monopolios y ciertas empresas, que como la Magdalena Fruit Company requerían la vigilancia y la intervención del Estado para dar protección a importantes núcleos de agricultores colombianos, no se sintiesen victoriosos ni derrotado el Gobierno que quería dar esa clase de protección. Encontramos, pues, el artículo 32, no sólo la idea de intervención en la economía, en forma general, si no la de intervención en ramos o en empresas concretas cuando existen monopolios que requieran la vigilancia y la acción del Estado, para dar protección a importantes núcleos de agricultores colombianos; también, en este principio se basaba otro proyecto de ley que consideraba por entonces el Congreso para proteger a los cultivadores de tabaco y conciliar sus intereses con los de los industriales y los consumidores para definir la conveniencia de inversiones extranjeras.

En síntesis, monopolios, empresas de dimensiones especialmente grandes, donde exista una alta participación actual o potencial del capital extranjero y deseo de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de esas empresas. Todo ello lleva, pues, a la redacción del artículo 32; no se trata tan solo, de una intervención global en la economía, para lo cual posiblemente ya el Estado tenía herramientas, instrumentos y normas con las cuales actuar, sino de intervención en empresas individuales, concretas; algunas de las cuales eran de tales dimensiones que alcanzaban a cubrir un vasto sector de la economía nacional; como por ejemplo, las bananeras del Magdalena. Surge así el artículo 32 que se mantiene incólme hasta el año de 1.968.

C. La Reforma Constitucional de 1.968

Viene luego la Reforma Constitucional que el gobierno del Doctor Carlos Lleras Restrepo impulsó en el año de 1.968 y que tuvimos el singular honor de suscribir, como parte de su gabinete.

De ella conviene destacar tres aspectos principales, los dos primeros relacionados directamente con la intervención del Estado en la economía;

Nueva redacción del Art. 32 de la C. N. A dicho artículo ya nos referimos, al tratar del Acto Legislativo No. 1 de 1.936, en el

cual aparecía con el número 11. La nueva versión no fue originaria del Gobierno, sino que resultó de los debates en las Corporaciones Legislativas, donde cada grupo trató de introducir sus propias ideas y hacerlas prevalecer; no solamente los dos partidos tradicionales, sino también la Alianza Nacional Popular, que tenía por entonces apreciable fuerza en el Congreso. Además, el liberalismo estaba escindido profundamente en dos alas: el oficialismo, a cuya cabeza se encontraba el Presidente Carlos Lleras y el M.R.L. capitaneado por el luego Presidente de la República Alfonso López Michelsen, quien exigió como una de las condiciones para la unión del partido liberal, que se aceptasen ciertos conceptos de la actual redacción del artículo 32 especialmente una expresa referencia a la "política de ingresos y salarios", como guía de la intervención del Estado. Así el artículo 32, se convirtió en una mezcla heterogénea de conceptos, que va, por ejemplo, desde el "bien común", hasta el beneficio de las "clases proletarias en particular", el primero de estirpe tomista: el segundo, marxista.

El modelo colombiano así pues, optó Colombia por un modelo de desarrollo basado en la propiedad privada, sujeta al interés general, conforme al artículo 31 de la Constitución original de 1.886. Posteriormente, el Acto Legislativo No. de 1.936 acentuó éste último elemento, consagrando la noción duguitiana de "función social", tan en boga por aquel entonces, y enfatizando la sujeción del interés particular respecto del general, al disponer que "el interés privado deberá ceder al interés público o social; en esta forma, el artículo 30 de la Carta vigente, quedó plasmado en lo fundamental, de la siguiente forma: "se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles... cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

"La propiedad es una función social que implica obligación..."

Paralelamente, el artículo 32 de la Constitución Nacional, luego de numerosas transacciones e injertos, quedó concebido finalmente en la Reforma de 1.968, de la siguiente manera:

"Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

"Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una

política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".

No obstante su aparente eclecticismo, dejando de lado algunas palabras y giros, cuyos efectos son más retóricos y políticos que reales y jurídicos, se consagró en nuestra Constitución un sistema de economía de mercado con profunda intervención del Estado y se dejó abierta la puerta para una planeación indicativa y participativa. 3/

El modelo adoptado, resulta así equilibrado y posible.

NOTAS

- 1/ Gómez-Otálora, H. Sectores Público y Privado en el Desarrollo Económico. El Caso Colombiano de la década de los 60 (Resumen), Seminario Internacional sobre el papel de los sectores público y privado en el desarrollo socio-económico, COMPARMEX, México, D. F. 1.971.
- 2/ Gómez-Otálora, H. "Intervención del Estado en la Economía", en "La Patria", Revista Dominical, Febrero 15 de 1.987, pp. 5-7.
- 3/ Esto último armoniza con el artículo 80 de la propia Carta, en coordinación con el 76(4) de la misma.

CAPITULO 2

OTROS MODELOS DE DESARROLLO

Son múltiples los modelos de desarrollo aplicados en los varios países del orbe y por los distintos pensadores. Una clasificación generalísima de ellos, podría ser la de modelos extremos e intermedios. La historia reciente de la humanidad parece inclinar claramente la balanza en favor de los segundos, dentro de los cuales se halla el colombiano, según se examinó en el capítulo precedente.

Dentro de los modelos extremos se encuentra cronológicamente primero el capitalismo individualista, conforme al cual el mercado económico es el mejor sistema para lograr el anhelado desarrollo y se equilibra automáticamente. Fue la ilusión que trajo consigo la revolución industrial. Bien pronto vino el desencanto con la tragedia social de muchos países de Europa y con la gran depresión de los años '30s. Tampoco produjo los resultados esperados la planificación central, según tuvimos oportunidad de señalar en la parte I, al transcribir apartes de Perestroika.

Entre esos dos polos es posible identificar un sinnúmero de combinaciones. En casi todas estas variedades intermedias se hallan constantemente las ideas de eliminar la "dependencia", especialmente internacional, y la "alienación" de los trabajadores respecto de los medios de producción.

I. Modelos del Sudeste Asiático.

No obstante las ventajas del modelo colombiano, es natural que se aspire a lograr un desarrollo más acelerado y que se busquen para ello otros modelos. El acelerado crecimiento de las economías del Sudeste Asiático ha hecho que se mire a sus modelos de desarrollo, sin parar mientes en las profundas diferencias culturales y geo-políticas que de tan distantes regiones nos separan, aparte de carecer de la disciplina social que caracteriza a las naciones del Oriente. A lo cual se suma que, se requeriría para aplicar esos modelos, regímenes políticos muy fuertes, a los cuales en nada somos inclinados los colombianos, desde los albores mismos de nuestra vida independiente. Se olvida, entonces, el paralelismo que debe mediar entre el modelo de desarrollo y la fortaleza de las instituciones políticas, con

los peligros que anotamos en el capítulo primero de la primera parte. No obstante, por el interés que han suscitado en nuestro medio, hemos considerado útil transcribir algunos apartes de un cuidadoso estudio que de ellos publicó la revista "Estrategia Económica y Financiera" 1/, de tan amplia circulación y por entonces propiedad del ex-Ministro de Hacienda, Dr. Rodrigo Botero-Montoya, uno de las más fervientes admiradores de estos modelos.

Se parte de una comparación del crecimiento del producto bruto per capita en el período 1.950-1.985 (en dólares de 1.975) de los países latinoamericanos, inclusive Colombia (1.48) y de otros entre los cuales se incluye Corea (5.77) y Taiwan (6.22).

La importancia de éste indicador es que lleva implícita la posibilidad de aumentar el nivel general de bienestar de la población.

Tan alagueña perspectiva se atribuye a la "modernización" de la economía y al efecto se muestra otro cuadro con la evolución de valor agregado per capita en manufacturas, entre 1.960 y 1.984, que crece de US\$ 21 a 583 y para Singapur de US\$ 49 a 1.734.

A su turno, la industrialización se atribuye a que "los países del Este asiático impulsaron su proceso de industrialización hacia la conquista de los mercados internacionales. Las exportaciones de manufacturas se convirtieron en el elemento dinámico de su esquema de desarrollo". Los resultados se muestran en cuadro de exportaciones de manufacturas per capita, en US\$, entre 1.960 y 1.983. Las cifras para Colombia son 0-30, en tanto que las de Corea ascienden de 0-556, las de Singapur muestran 14-2.415 y las de Taiwan 5-1.199.

El artículo continúa afirmando: "El dinamismo exportador de los países del Este Asiático ha sido a la vez motor de crecimiento económico y mecanismo de generación masiva de empleo. Adicionalmente, el contar con un sector externo importante y vigoroso ha obligado a estos países a ajustarse más rápidamente a las fluctuaciones externas. Así sucedió con los choques energéticos de 1.974 y 1.979. También les ha ayudado a escapar de la trampa del endeudamiento externo en la cual han caído tantos países latinoamericanos. Los países de rápida industrialización del Este Asiático están dedicando entre el 15% y el 25% de sus ingresos corrientes al servicio de su deuda externa".

Por último, el artículo presenta un cuadro del cual deduce como "otro de los componentes del rápido desarrollo de los países del Este Asiático: un nivel elevado de ahorro doméstico. Gracias a una relativa abundancia de recursos provenientes del ahorro interno, esos países han podido mantener a su vez niveles elevados de inversión sin necesidad de acudir al endeudamiento externo más allá de límites prudentes. Aún más significativo, los

recursos de inversión se han asignado a sectores y proyectos de alta rentabilidad".

II. El Modelo Socialista denominado "Nacional Revolucionario".

Se aplicó en Perú y Egipto. Como su nombre lo indica, tiende a afirmar la nacionalidad autónoma frente a la dependencia, para lo cual en Egipto se congregó la voluntad nacional en torno a un gran proyecto nacional, la Represa de Asuan. También el modelo es "revolucionario", en el sentido de que quiere sustituir estructuras actuales por otras, especialmente en lo tocante a los medios de producción y muy particularmente a la tierra, como hizo la Junta Militar del Perú, en los años '70s., con desastrosos resultados para la economía.

III. Corrientes "personalistas".

Dos son los puntos centrales de estas corrientes: la distinción entre valores que emanan de la sociedad civil los cuales, por lo tanto, están sujetos a ella y valores propios de la persona humana, que le permiten "ser" lo que es y que aún son supratemporales, por lo cual no pueden ser desconocidos por dicha sociedad, como la libertad, según plantean tomistas y neo-tomistas, estos últimos bastante influenciados por el existencialismo moderno, lo cual explica su concepción de la persona humana como un "proyecto" que se quiere libertad para desarrollarse y llegar a "ser", planteó Jacques Maritain. Ideas de este género se hallan en el número 15 de la citada encíclica "Popularum Progressio", cuando dice: "En los designios de Dios cada hombre está llamado a desarrollarse porque toda vida es una vocación".

El segundo punto que enfatizan estas corrientes es que el desarrollo debe ser humanista e integral. En dicha encíclica se lee:

"14. - El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre".

"34. - Porque todo programa concebido para aumentar la producción, al fin y al cabo no tiene otra razón de ser que el servicio de la persona."

De estirpe católica, se basan en la distinción entre valores civiles de la persona humana, que deben estar sujetos a los dictados de la sociedad civil, en función del bien común, como la propiedad, por ej., y valores trascendentes de la misma, que por ser tales no pueden desconocerse. Entre estos se destaca la libertad. El "personalismo" comprende varios matices del pensamiento católico, que van desde el "personalismo" moderado,

IV. La "Autogestión" en Yugoslavia 4/ "El funcionamiento del sistema social-económico de Yugoslavia reside en el libre trabajo asociado que se realiza con los medios de producción de propiedad social y en la gestión de los trabajadores en la producción y distribución del producto social dentro de la organización del trabajo y la comunidad social" 5/.

Para comprender debidamente este complejo modelo, es necesario tener en cuenta varias peculiaridades geo-políticas e históricas de ese país. En primer lugar, que lo habitan varias razas, especialmente los serbios y los croatas, asentados en diversas regiones que se vinculan entre sí en forma federal, dotando a sus habitantes, de profundo amor por la literatura. Yugoslavia sufrió entonces doblemente los efectos devastadores de la segunda guerra mundial al ser invadida por el nazi-facismo.

Pero sus vicisitudes no concluyeron allí, pues correspondió a los soviéticos "liberarlos". Empero, la sujetaron a una rigurosa planeación central de corte burocrático y los persuadió de que toda economía de mercado era de estirpe facista, lo cual no era muy difícil, pues varios de sus empresarios habían sido "colaboracionistas". La planificación central a que se hizo referencia, no produjo los efectos milagrosos que de ella se esperaban, como lo indican las cifras económicas del período 1.964-1.974; antes bien, se desestimuló la agricultura, la industria ligera y la artesanía disminuyendo el abastecimiento de bienes de consumo, para encauzar la inversión hacia la industria pesada. Era preciso variar el modelo económico, "Fue providencial para la economía Yugoslava -escribe Banko Brukner- un hecho político de excepcional importancia en la historia de la Yugoslavia moderna; la ruptura con la Kominform y la consiguiente independencia para seguir sus propias directrices en la socialización.

"La aparición -continúa- de la crítica económica, constituida desde esa memorable fecha -1.948-, permitió detectar con bastante acierto las fallas del sistema de administración centralizada.

"La independencia política del país indujo a sus clases dirigentes a intentar hallar también un sistema económico que, sin apartarse de la doctrina marxista, permitiera una mayor participación de los productores en el fruto de su trabajo a la vez que alentara la iniciativa individual. Este sistema se denomina 'Autogestión' y es el concepto que caracteriza la esencia socio-económica de Yugoslavia de hoy" 6/.

El artículo 60. de la Constitución de ese país introdujo el concepto de "Autogestión", que dió a los sindicatos la administración de las empresas. Hay quienes consideran que el gran poder económico político de los sindicatos ha traído por resultado que ellos establezcan excesivas ventajas para los trabajadores, con efectos negativos sobre la eficiencia y la

adecuada distribución de la venta nacional. Lo que sí parece innegable es que el nuevo sistema ha asegurado mayor libertad y menor alienación a los trabajadores respecto de los bienes de producción.

V. El experimento cooperativo de Mondragón 77. Con similares causas y efectos, son menos discutidas las cooperativas de Mondragón, en los países Vascos. La moderna y pujante industria de España ha tenido su origen en tales cooperativas. Entre el modelo "autogestión" y el "cooperativo" existen dos importantes diferencias que pueden marcar la distancia entre dificultades y éxitos: el sistema cooperativo requiere un amplio período de aprendizaje y es ajeno al trajín político.

El pueblo Vasco a través de la historia ha desarrollado diversas actividades económicas comunitarias. Por ejemplo encontramos las prácticas esporádicas de trabajos vecinales en común ("Hauso Lan") o las ligadas a las labores agrícolas ("Lorra") o como las cofradías de pescadores o el aprovechamiento organizado de tierras comunales. El advenimiento de la revolución industrial redujo estas prácticas a instituciones, surgiendo nuevos ejemplos de actividades económicas emprendidas en régimen de cooperación: las cooperativas de consumo, de temprana aparición en la Comarca del Gran Bilbao, e incluso cooperativas de producción industrial como la "eibarresa Alfa". En el plano teórico, la promoción y apoyo de la cooperación comenzó antes de la guerra civil de 1936 por los sacerdotes Policarpo de Larrañaga y José de Ariztimuño, personalidades más importantes de lo que vino a llamarse social-cristianismo Vasco.

El innato origen de los primitivos habitantes de los países vascos dificultan la comprensión de su lengua, el Eukaro y la precisión de algunas de las características que han permitido el extraordinario florecimiento del cooperativismo en su suelo, máxime teniendo en cuenta la dificultad que implica la creación y mucho más el funcionamiento y éxito de la forma de organización cooperativa. A juzgar por sus características actuales puede teorizarse que ello se debió a un ancestro de unidad y a su ánimo ahorrativo. En cuanto a lo primero, son muy antiguas las formas de cooperativismo que surgieron entre los vascos: Los trabajos vecinales en común, las cofradías de pescadores y las vinculadas al campo ("Lorra").

También jugó papel decisivo el espíritu ahorrativo de los vascos que permitió crear un excedente para invertir en las actuales cooperativas de producción industrial, a través de una cooperativa bancaria de segundo grado, que conjuntamente con el financiamiento, presta asesoría técnica y de comercialización. Simultáneamente, las cooperativas industriales de primer grado contribuyen a las de segundo grado, como el Centro de Formación de Divirgentes ("Ikasbide"), el Centro de Investigaciones Tecnológicas ("Ikerlam") o de Previsión Social ("Lagun- Aro").

En efecto, la distribución de Excedentes Netos se efectúa de acuerdo con lo que establezca anualmente la Asamblea General que, en todo caso, debe respetar los porcentajes mínimos de destino obligatorio que las diferentes leyes perceptúan:

A. Según la Ley 1/1.982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas aprobada por el Gobierno Vasco, en su artículo 27 establece la obligación de destinar unos porcentajes concretos a los Fondos Obligatorios: el Fondo de Reserva Obligatorio y el Fondo de Educación y Promoción Social.

Al primero debe destinarse anualmente y, como mínimo, un 30% de los Excedentes Netos objeto de distribución, hasta que el Fondo alcance un importe igual al 50% del Capital Social. Cuando se alcance dicho importe, se destinará al menos un 10% al Fondo de Educación y Promoción Social y un 20% al Fondo de Reserva Obligatorio.

El restante 70%, como máximo, se destinará a Retorno Cooperativo.

B. Según la Ley 52/1.974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas, en su artículo 17, denominado Fondos Sociales Obligatorios, establece la obligación de que la Cooperativa constituya un Fondo de Reserva y un Fondo de Educación y Obras Sociales.

El Fondo de Reserva se constituirá con el 15%, al menos, de los Excedentes Netos de cada Ejercicio económico. Esta afectación dejará de ser obligatoria cuando el importe del Fondo sea igual al doble del capital social o al límite superior destinado estatutariamente, pasando en tales casos aquel porcentaje a incrementar las cantidades destinadas al Fondo de Educación y Obras Sociales.

El Fondo de Educación y Obras Sociales se constituirá con un porcentaje no inferior al 10% de los Excedentes Netos en cada ejercicio económico.

El restante 75% como máximo, se destinará a Retorno Cooperativo.

Los retornos cooperativos son las cantidades que con cargo a los Excedentes Netos anuales se abonan a los socios en proporción a los anticipos laborales percibidos por cada uno de ellos. Dichos retornos se capitalizan, es decir, se anotan en la cuenta de capital de cada socio.

Este sistema de ayuda recíproca, ha permitido la industrialización de Bilbao, los países vascos y España en general, como lo muestran estas cifras, correspondientes al período 1.984-1.988 sobre la expansión de las industrias cooperativas en Mondragón:

	1984	1.988	%
Empleados (Millones)	17.0	19.2	12.9
Ventas (Millones pesetas)	121.2	205.0	69.1
Exportaciones (Millones pesetas)	27.9	41.0	47.0
Inversiones (Millones pesetas)	6.8	14.6	114.7

En este proceso han sido definitivo el sacerdote José María Arrismendiarieta, vinculado en 1.941, como coadjutor de la Parroquia de San Juan Bautista.

VI. Otros desarrollos cooperativos o de economía solidaria.

El cooperativismo o modelo de economía solidaria ofrece alternativas interesantes para nuestro país. En los últimos años, en Colombia el cooperativismo ha tenido un gran auge y desarrollo, creemos que el sistema que más se adecua a la realidad nacional y al momento histórico que vivimos, ante el fracaso de los modelos extremos o puros y que es la única salida para solucionar los grandes problemas que vive el país. Para demostrar el gran desarrollo cooperativo transcribimos el cuadro No. 1.

CUADRO No. 1

LAS CINCUENTA ENTIDADES COOPERATIVAS MAS GRANDES DEL PAIS
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE COOPERATIVAS

Segun Activos a 31 de diciembre de 1987

No	Empresa cooperativa	Sede principal	ACTIVOS			PATRIMONIO			ASOCIADOS		
			1987	1986	Variacion 86/87	1987	1986	Variacion 86/87	1987	1986	Variacion 86/87
1	Coopdesarrollo	Bogota	9.265	6.342	46.1%	1.188	913	21.4%	-	-	-
2	Financiacoop	Bogota	8.940	7.339	21.8%	1.302	1.177	10.6%	-	-	-
3	Uconal	Bogota	8.341	5.682	46.8%	1.164	912	43.3%	-	-	-
4	Cajacoop	Tunja	4.929	4.082	20.7%	519	214	142.5%	63.725	59.972	6.3%
5	Comultrasan	Bucaramanga	4.230	2.438	73.5%	918	510	80.0%	56.917	40.218	41.5%
6	Coop. Cafetera Central	Medellin	3.842	2.732	40.6%	874	840	4.0%	35.293	33.858	4.2%
7	Coomeva	Cali	3.578	2.852	25.5%	798	516	54.7%	7.489	7.489	0.0%
8	Cupocredito	Bogota	3.013	1.493	101.8%	1.673	804	108.1%	42.708	27.225	56.9%
9	Coop. de los IT. del ISS	Bogota	2.789	2.184	27.7%	2.115	1.658	27.6%	10.256	10.212	0.4%
10	Febor	Bogota	2.708	1.960	38.2%	691	522	32.4%	7.017	6.697	4.8%
11	Copetran	Bucaramanga	2.569	1.971	30.3%	537	411	30.7%	426	439	-3.0%
12	Credicoop	Bogota	2.549	2.019	26.3%	1.324	1.055	25.5%	12.049	12.381	-2.7%
13	F.E. del Banco Ganadero	Bogota	2.235	1.773	26.1%	780	608	28.3%	4.283	4.030	6.3%
14	Colanta	Medellin	2.231	1.716	30.0%	708	527	34.3%	2.785	2.479	12.3%
15	Coalcesar	Aguachica	2.059	1.044	97.2%	653	183	256.8%	114	104	9.6%
16	Coasmedas	Bogota	1.475	1.055	39.8%	585	438	33.6%	8.316	7.988	4.1%
17	Coopsibaté	Sibate	1.441	871	65.4%	471	286	64.7%	9.199	7.517	22.4%
18	Coop. de IT. de Fabricato	Bello	1.441	1.011	42.5%	412	255	61.6%	9.343	8.533	9.2%
19	Seguros la Equidad	Bogota	1.431	1.004	42.5%	597	379	57.5%	-	-	-
20	Cocentral	Bogota	1.420	1.224	16.0%	188	154	22.1%	20.246	19.218	5.3%
21	F.E. del Banco de Colombia	Bogota	1.321	1.130	16.9%	195	153	27.5%	5.456	5.559	-1.9%
22	Coopcentral	San Gil	1.309	1.076	21.7%	112	130	-13.8%	-	-	-
23	Covitel	Bogota	1.292	1.023	26.3%	1.106	904	22.3%	12.339	11.893	3.8%
24	Coolechera	B/quilla	1.208	989	22.1%	335	116	188.8%	556	561	-0.9%
25	Coop. Mult IT de Propal	Valle	1.151	770	49.5%	4.8	328	24.4%	955	962	-0.7%
26	Fondo de Ahorro Univ. EJB	Bogota	1.101	804	36.9%	520	574	-9.4%	3.867	3.723	3.9%
27	Coop. de Vended. C.C.S.A.	Bucaramanga	1.090	354	207.9%	25	20	25.0%	942	932	1.1%
28	Copidrogas	Bogota	1.088	675	61.2%	255	156	63.5%	288	266	8.3%
29	Coop de prof de la U. Nal	Bogota	1.061	738	43.8%	223	183	21.9%	1.88	1.115	6.5%
30	F.E. del Banco del Comercio	Bogota	1.048	1.669	-37.2%	195	53	267.9%	2.580	3.388	-23.7%
31	Cecora	Bogota	1.035	973	6.4%	407	381	6.8%	-	-	-
32	Coop de AVC Donmatias	Donmatias	1.029	639	61.0%	229	134	70.9%	4.705	4.064	15.8%
33	Coop. IT. Emp. del Acueducto	Bogota	978	739	32.3%	511	389	31.4%	2.776	2.727	1.8%
34	Coop. IT. de Occidente	Cali	975	764	27.6%	382	278	37.4%	5.789	5.202	11.3%
35	Covidesarrollo	Bogota	969	864	12.2%	121	99	22.2%	-	-	-
36	Coop. de impresores de Ant.	Medellin	915	598	53.0%	479	330	45.2%	205	191	7.3%
37	Cooperamos	Ibaque	915	657	39.3%	429	320	34.1%	14.625	11.787	24.1%
38	Coop. Caficultores de Andes	Andes	897	716	25.3%	511	487	4.3%	3.410	2.890	18.0%
39	Ciledco	B/quilla	887	881	0.7%	203	306	-33.7%	143	184	-22.3%
40	Cencoa	Cali	829	923	-10.2%	484	443	9.3%	-	-	-
41	Coop. Consumo y Mercadeo	Medellin	786	628	26.8%	267	200	-4.6%	5.176	4.032	28.4%
42	F. Ahorro para U. Insorecidual	Bogota	766	595	28.7%	712	549	29.7%	2.086	2.849	-1.3%
43	F.E. Banco de Bogota	Bogota	752	652	15.3%	577	428	34.8%	3.935	3.799	3.6%
44	Asoc de EE. Seguros Bolivar	Bogota	740	664	11.4%	3	2	50.0%	1.145	1.009	13.1%
45	Coop. Cafic. de Manizales	Manizales	699	471	48.4%	329	319	3.1%	7.147	5.770	23.8%
46	Coop. Mult. de Educ. Boyaca	Tunja	660	594	11.1%	465	389	19.5%	6.101	6.047	0.9%
47	Coop. de IT. de Carvajal	Cali	647	552	17.2%	405	300	35.0%	3.380	3.266	3.7%
48	Colpurace	Popayan	637	558	14.2%	273	212	28.8%	38	39	-2.6%
49	Utrahuilca	Neiva	630	363	73.6%	345	254	35.8%	13.546	9.119	48.5%
50	Coagrometa	V/vicencio	624	622	0.3%	143	130	10.0%	49	45	8.9%
TOTALES			98.525	73.455	34.1%	28.066	20.909	34.2%	393.401	340.071	15.4%

ESTAS : Valores monetarios en millones de pesos.
Los asociados a los organismos de grado superior, son entes juridicos cuya suma no es aplicable para efectos del total de personas.

- García Q., "Les Cooperatives Industrielles de Mondragon" (tesis, Ecole Pratique des Hautes etudes, Paris) Les editions Ouvrieres, Paris, 1.970.
- Mendizabal J.A. Le mouvement coopératif de Mondragon (tesis) Université de Louvain 1.977.
- M Monzón José L. Las Cooperativas de Trabajo Asociado (C.T.A.) en España. El modelo Vasco-Mondragones y Zabaleta María. El grupo cooperativo de Mondragón en Cooperativismo: España-Colombia. Editada por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y Plaza & Janes Bogotá, 1.987.
- Tomas H. y Logan C., "Mondragón, on Economic Analysis", Allen y Unwin, Editors, London, primera edición 1.982, reimpresión, 1.983.
- 8/ Ver. T.U. Trabajo y Unión. Lankide, No. 322, Febrero 1.989.

PARTE IV

INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO

INTRODUCCION

Una de las principales contribuciones del derecho al desarrollo socio-económico del país es la creación de instituciones que lo faciliten y promuevan. Dichas instituciones son de tres clases: Organismos, mecanismos y estatutos.

Muchos son los ejemplos que podrían citarse de organismos para el desarrollo. Recuerdo entre ellos la Junta Monetaria, a la cual se refiere el capítulo 1.

Ese control cuantitativo de la moneda se ha ejercido en forma tal que permita alcanzar las metas de crecimiento de la producción, y al mismo tiempo, para mantener la variación del nivel general de precios dentro de límites moderados, pues si estos se exceden sobreviene un proceso inflacionario perjudicial para los grupos más desprotegidos de la sociedad, así como para un crecimiento sostenido y a largo plazo de la economía todo lo cual repercute negativamente en la estabilidad política de la Nación.

La labor de la Junta Monetaria al control cuantitativo de la moneda ha procurado encauzar el crédito hacia los sectores que más lo requieran y que puedan contribuir más eficientemente al desarrollo socio-económico del país. Quizas el mejor ejemplo de esta contribución de la Junta Monetaria al desarrollo son los Fondos Financieros, mecanismos institucionales de los cuales trata el capítulo 2, donde se transcribe nuestro estudio sobre "La experiencia de los Fondos Financieros en Colombia", que preparamos para una publicación auspiciada por el Banco Central de Venezuela. Dado el carácter Latinoamericano de la misma espero que esa experiencia colombiana sea de utilidad para otros países del área.

Contra la estructura, funciones y políticas de la Junta Monetaria se dirigieron los bancos llegando a instaurar demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia contra las normas fundamentales de la Junta, a través de distinguidos juristas contratados por la Asociación Bancaria; empero, la Corte Suprema las declaró exequibles con base en brillante ponencia del H. Magistrado Hernán Toro Agudelo. A la creación políticas

iniciales de la Junta y a la demanda de sus normas básicas se refiere un capítulo que preparamos para la "Memoria de Hacienda - 1.964" del Ministro de Hacienda de esa época, doctor Diego Calle Restrepo (Tomo principal, págs 65-101), que constituye la parte inicial del capítulo 1 como complemento a ella, se transcribe luego la "exposición del Asesor de la Junta Monetaria, Hernando Gómez-Otálora" en la "Comisión de Asuntos Económicos y Fiscales - 1.965" (Banco de la República, Bogotá, 1.965, págs. 141-154) sobre la situación y política monetaria en los inicios de la Junta. Desde luego, la Junta no se limitó a expedir resoluciones que organizaran el mercado monetario y cambiario; elaboró también mecanismos encaminados al fomento de la producción, especialmente los "Fondos Financieros", de los cuales trata el capítulo 2. Como ejemplo de estatutos para el desarrollo, se incluye en el capítulo 3 material relativo al estatuto de cambios internacionales y comercio exterior (Decreto 444 de 1.967). Desde la época de la "Gran Comisión" el doctor Hernando Agudelo Villa ha venido abogando porque se modifique la composición de la misma por miembros de tiempo completo y por que se le encargue el manejo de los departamentos del Banco de la República correspondientes a funciones de Banco Central; por su parte la Junta Directiva de éste, ampliada con otros funcionarios oficiales, se dedicaría a orientar las dependencias y labores de Banca de Fomento que corresponden a dicho banco.

Una sub-comisión de la "Comisión de Estudios Económicos y Fiscal" de 1.965 aprobó un ante-proyecto sobre el particular. El contiene, muy esquemáticamente, las ideas del doctor Agudelo Villa, expuestas con mayor amplitud en un proyecto de ley que presentó a consideración del Congreso Nacional, a comienzos de ésta década. De él fuimos ponentes en la Comisión III de la Cámara con tal motivo elaboramos el informe que aparece seguidamente.

En cuanto a estatutos para el desarrollo, elegimos el "Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior" (Decreto-Ley 444 de 1.967) que subsanó principalmente los problemas que fueron dramáticamente expuestas por el Dr. Carlos Sáenz de Santamaría en discurso pronunciado ante la Cámara de Representantes, en noviembre de 1.961, incluido en su "Memoria de Hacienda 1.963", que es el primer documento del capítulo 3. Era inevitable una devaluación, pero ésta debía ser masiva, por haberse mantenido durante mucho tiempo la tasa de cambio en un nivel muy inferior al de equilibrio. Así se hizo, conforme narra el propio Ministro Sáenz de Santamaría en el capítulo quinto de su obra "Una época difícil", que aparece inmediatamente después de su intervención ante la Cámara. Como puede apreciarse en tales documentos, chocaban el sano objetivo económico de devaluar con la estabilidad política.

Las ideas directrices del Estatuto están contenidas en intervenciones y ponencias del Simposio con el cual celebró el

Banco de la República los primeros 20 años de vigencia de dicho estatuto. El sistema acogido en el Decreto 444 de 1.967 ha permitido un desplazamiento gradual de la tasa de cambio, evitando abruptas fluctuaciones que hacían negatorios los efectos de las devaluaciones y desencadenaban procesos especulatorios en los cuales los distintos sectores luchaban por apropiarse la utilidad de la devaluación o para protegerse de ella como ocurrió con la devaluación de 1.963. Incluimos la presentación del autor y la del doctor Ruiz-Lara en la mesa redonda con la cual se concluyó, que se encuentran luego, en el mencionado capítulo 3. El Decreto-Ley 444 de 1.967 ilustra la contribución del derecho al desarrollo en cuanto determinó un viraje fundamental en el sector externo de nuestra economía que salió de crisis recurrentes a convertirse en uno de los más sólidos de la América Latina. También destaca las ventajas del modelo de economía de mercado con acentuada intervención del Estado, que acoge la Constitución colombiana. En efecto, el precio de la divisas resulta de su oferta y demanda en un mercado controlado por el Estado y éste conserva instrumentos suficientes para hacer frente a emergencias cambiarias que puedan surgir, por ejemplo, de vicisitudes en el mercado internacional del café. Finalmente, el éxito del "Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior" ilustra la importancia de la estabilidad de las "reglas del juego". En efecto: él no ha sufrido mutaciones de importancia desde la época de su expedición, cuando se modificaron algunas de sus disposiciones, haciendo uso de la misma ley de facultades extraordinarias que hizo posible su expedición.

Como se anotó en otra parte de esta obra, las economías de mercado exigen que las normas jurídicas tengan un mínimo de permanencia, pues de lo contrario las particulares no llevan a cabo sus proyectos e inversiones, ante el temor de ver frustradas sus expectativas. Para alcanzar el desideratum de estabilidad, es menester que las normas jurídicas sean suficientemente flexibles, de manera tal que organismos ágiles puedan acomodarlas oportunamente a las variables circunstancias de nuestra mercurial situación socio-económica, sin tener que apelar a súbitos y drásticos cambios de las mismas. Así se hizo precisamente en el estatuto que comentamos otorgando amplias facultades a la Junta Monetaria organismo del cual trata el capítulo 1.

En cuanto al tema del capítulo 4, la Reforma Constitucional de 1.968 que impulsó el gobierno del ex-presidente Carlos Lleras Restrepo y que tuvimos el honor de suscribir como su Ministro de Desarrollo Económico, marcó un hito fundamental en éste campo. Antes de la Reforma, el legislativo tenía algunas atribuciones que dificultaban grandemente la acción del ejecutivo no solo para lograr un adecuado desarrollo económico y social, si no aun para mantener un mínimo de estabilidad fiscal y monetaria frecuentemente ha tenido que intervenir la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la función de guarda de la integridad

de la Constitución que le confía el artículo 214 de la misma para evitar que las reformas del 68 no quedaran como letra muerta; en el capítulo 5 se examinará otro gran avance de la Reforma, consistente en un desarrollo completo de la planeación. Varios criterios aumentaron uno y otro grupo de disposiciones: en primer término, procurar un manejo de las finanzas públicas y de la moneda más equilibrado y más acordes con las prioridades nacionales; en segundo lugar, hacer más flexible, eficiente y oportuna la acción del gobierno en áreas cruciales para la economía nacional; finalmente, ordenar el desarrollo, procurando, al mismo tiempo una amplia participación de los distintos estamentos públicos y privados.

CAPITULO 1

ORGANISMOS (JUNTA MONETARIA)

La claridad y estabilidad de las "reglas de juego" no implica su señalamiento por los interesados, máxime en cuestiones tan delicadas como la moneda y el cambio exterior, que forman parte de la soberanía del Estado. Por ello preocupó a los políticos y a la opinión pública en general, que la expedición de las normas generales sobre esas materias correspondiera a la Junta Directiva del Banco de la República, integrada en su mayoría por particulares, especialmente banqueros, desde la creación del mencionado banco, a instancia de la misión Kemmerer, por la Ley 25 de 1.923, como reacción frente a las emisiones incontroladas del Banco Nacional de la Regeneración, entidad oficial. Surgieron varias iniciativas en el Congreso para nacionalizar el Banco de la República, pero sucesivos gobiernos se opusieron a ellas, quizás por la tradición contraria a las nacionalizaciones que ha caracterizado a Colombia y por la resistencia de los bancos comerciales y del propio Banco de la República, en algunos de sus estamentos y en ciertas épocas. Empero, durante la presidencia del Doctor Guillermo León Valencia, siendo ministro de Hacienda el Doctor Carlos Sáenz de Santamaría, se acentuó la presión política en pro de que se nacionalizara el Banco de la República y algunas actitudes de sus directivos, en materia de encaje marginal, que contribuyeron al naufragio de la devaluación de 1.963 a la cual nos referiremos en el capítulo 3, convencieron al Ejecutivo de la necesidad de adoptar medidas para que el Estado recuperara la soberanía monetaria que le corresponde; finalmente, el Doctor German Bótero de los Ríos, objetivo y sensato subgerente del Banco de la República en esa época, sugirió la fórmula de crear una Junta Monetaria, con lo cual se removería el obstáculo de la nacionalización. Sobre su creación, estructura y políticas iniciales preparamos un capítulo para la "Memoria de hacienda", correspondiente al año 1.964; ya había sucedido al Doctor Sáenz de Santamaría el Doctor Diego Calle Restrepo y nosotros ocupábamos uno de los cargos de asesores de la Junta Monetaria a cuya creación habíamos contribuido desde la Secretaría General en el ministerio del primero. Se transcriben a continuación algunos apartes, actualizados, del referido capítulo.

I. Creación de la Junta.

La creación y organización de la Junta Monetaria constituyó una de las medidas más importantes del gobierno del ex-presidente Guillermo León Valencia y el de su Ministro de Hacienda Dr. Carlos Sáenz de Santamaría con quien trabajamos como segundo en jerarquía. El manejo del cambio internacional, de la moneda y del crédito son atributo esencial de la soberanía del Estado, por razón de su incidencia definitiva sobre la estabilidad y sobre el progreso social y económico de toda nación. En el campo de la moneda y del crédito se advierte una conexión esencial entre el volumen total de medio circulante y el nivel general de precios. Además, a través del manejo monetario y crediticio puede buscarse una mayor canalización de recursos financieros a los distintos sectores de la producción nacional, que permita una ampliación de la misma y una expansión de su comercio de exportación.

Se considera en teoría general y en filosofía política que el manejo del cambio, del crédito y de la moneda constituyen atributo esencial de la soberanía de un Estado y de hecho, en la casi totalidad de los países corresponde a organismos oficiales.

Estos principios ya habían sido enunciados con claridad y con profunda intuición de los desarrollos futuros de la hacienda pública y del país, en el Consejo Nacional de Delegatarios a cuyo cargo corrió la redacción de la Carta Fundamental Vigente. Particularmente explícitos fueron los comentarios de don Miguel Antonio Caro, en relación con las facultades de vigilancia de los establecimientos de crédito que la nueva Constitución asignó al Presidente de la República.

Estas consideraciones técnicas, políticas y jurídicas movieron al Gobierno a presentar ante el Parlamento la iniciativa de crear una Junta Monetaria encargada de las funciones de carácter general en materia cambiaria, monetaria y crediticia que correspondían a la directiva del Banco de la República y de aquellas adicionales que fuera aconsejable asignarle, como complemento de las anteriores y para el cabal cumplimiento de su delicada labor.

La iniciativa en referencia se incluyó en el proyecto que más tarde vino a ser la Ley 21 de 1.963, proyecto que por razón de su gran trascendencia en cuestiones fiscales, tributarias y monetarias fue objeto de amplias consultas con las directivas políticas y con líderes parlamentarios, y materia de extenso debate en el Congreso.

Las disposiciones sobre Junta Monetaria se encuentran contenidas en el artículo 5o. de la Ley 21 y en el decreto 2.206 de 1.963, dictado en desarrollo de las facultades que la propia ley confirió al Gobierno Nacional. Posteriormente se asignaron

algunas funciones más a la Junta Monetaria en el Decreto Ley 1.734 de 1.964 sobre cuestiones cambiarias.

II. Estructura de la Junta.

Conforme a las disposiciones de la Ley 21 y del Decreto 2.206, la Junta Monetaria quedó integrada así: El Ministro de Hacienda, quien la preside; los Ministros de Agricultura y de Fomento (hoy de Desarrollo Económico), el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República. Cuenta además con dos asesores permanentes de tiempo completo y con la asistencia administrativa y técnica del Banco de la República, mediante contrato que al efecto se celebró con ésta institución, en desarrollo de las disposiciones legales pertinentes.

La estructura de la Junta Monetaria fue, desde su comienzo, objeto de algunas críticas tanto de parlamentarios como de figuras prestantes de otros campos de la actividad nacional. Opinaban algunos que era inconveniente la presencia en dicha Junta de Ministros del Despacho y del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación, por razón de las connotaciones políticas inherentes a esos cargos, su carácter temporal y las muchas y diversas funciones que a cada uno de ellos corresponde. Se juzgó que hubiera sido más acertado haber integrado la Junta, en su totalidad, con técnicos o expertos que tuvieran únicamente esa función y ese destino, o con representantes de los diversos sectores de la actividad privada.

En desarrollo del inciso 2o. del artículo 5o. de Ley 21 de 1.963 y con el fin de asegurar una total autonomía e imparcialidad en el manejo monetario, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 3.292 del 30 de diciembre del mismo año, en el cual señaló las incompatibilidades de los Ministros de Hacienda, Fomento (hoy Desarrollo Económico) y Agricultura, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y el Gerente del Banco de la República, en su condición de miembro de la Junta Monetaria. Dispuso que los funcionarios mencionados tendrían las mismas incompatibilidades que la ley señala para ejercer el cargo de Superintendente Bancario y además que no podían estar vinculados por contrato, ni en ninguna otra forma, con un establecimiento bancario de crédito como asesores o consejeros durante el tiempo de ejercicio de sus funciones y por un año más. Se dispuso, sin embargo, que los miembros de la Junta Monetaria podrían formar parte de Juntas Directivas de establecimientos bancarios o de crédito por disposición legal o por designación del gobierno y en representación de él. Así mismo, que podían poseer acciones en establecimientos bancarios o de crédito cuando las adquirieran en virtud de disposiciones legales sobre inversiones sustitutivas o forzosas en dichas acciones.

III. Funciones de la Junta Monetaria. Conforme al artículo 5o. de la Ley 21 de 1.963, corresponde a la Junta Monetaria estudiar y adoptar las medidas cambiarias, monetarias y de crédito que conforme a las disposiciones anteriores eran de competencia de la Junta Directiva del Banco de la República y ejercer las demás funciones complementarias que le adscribiera el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades conferidas en el citado artículo o que en el futuro le señale la ley.

En desarrollo de estas normas se expidió el Decreto No. 2.206 de 1.963 orgánico de la Junta Monetaria. Sus artículos 3, 4, 5 y 7 señalaron las funciones cambiarias, monetarias y crediticias que se trasladaban de la Junta Directiva del Banco de la República a la Junta Monetaria, particularmente los previstos en el Decreto legislativo 756 de 1.951, la Ley 1a. de 1.959 (El Decreto No. 444 de 1.967, nuevo estatuto de cambios internacionales y comercio exterior, según se expondrá en el Capítulo 3 de ésta misma parte) y la Ley 83 de 1.962. Los artículos 6 y 8 del Decreto, por su parte, asignaron a la Junta Monetaria algunas funciones complementarias en desarrollo de las autorizaciones conferidas por el Legislativo en el artículo 5o., ordinal b), de la Ley 21 de 1.963. Finalmente, el Decreto-Ley 1.734 de 1.964 otorgó facultades de importancia a la Junta en materia cambiaria, en desarrollo del artículo 2o. de la Ley 21 de 1.963, que facultó al Gobierno Nacional para introducir modificaciones al sistema cambiario establecido por la Ley 1a. de 1.959.

No es difícil explicarse que la creación de la Junta Monetaria y las funciones que a ella se asignaron despertaran tan honda resistencia en algunos sectores, particularmente en el bancario. Se nota, sin embargo, que las observaciones formuladas, no se dirigieron contra la creación misma de la Junta, pues adversarios y defensores coincidieron en estimar que el manejo del cambio, la moneda y el crédito eran atributos esenciales de la soberanía del Estado. Se encaminaron fundamentalmente en contra de la mayor parte de las funciones complementarias que el artículo 6o. del Decreto 2.206 encomendó al nuevo organismo. En primer término, se expresó el temor de que la Junta Monetaria pudiera hacer uso discriminatorio de ellas, para otorgar privilegios y ventajas especiales en favor de uno o más establecimientos de crédito, en detrimento de los restantes. Privada y públicamente el alto Gobierno manifestó su extrañeza por esta aprehensión que carecía de base en el espíritu y en el la letra del Decreto 2.206, el cual no solamente en su artículo 6 sino en otros, dispuso expresamente que la Junta Monetaria usaría sus poderes mediante normas de carácter general. Esta orientación fue reiterada con oportunidad de la reunión de la Asamblea de la Asociación Bancaria en la ciudad de Manizales por el señor Presidente de la República y por el autor de ésta obra, quien estaba encargado de la Cartera de Hacienda. No obstante la declaración a que se ha hecho referencia, la Asociación Bancaria estimó oportuno demandar ante la Corte Suprema de Justicia, en acción de inexequibilidad,

el aparte b) del artículo 5o. de la Ley 21 de 1.963 y los apartes a), b), c), d), e), del artículo 6o. del decreto 2.206 de 1.963. El primero de los artículos en referencia facultaba al Gobierno Nacional para asignar funciones complementarias a la Junta Monetaria y el segundo, dictado en desarrollo del anterior, atribuyó a la Junta algunas funciones complementarias se juzgaban necesarias para que pudiera desarrollar con acierto y eficacia la delicada misión que le había sido encomendada. Sin embargo la Corte Suprema de justicia declaró constitucionales las normas acusadas.

IV. Labores de la Junta Monetaria

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley 21 de 1.963 y en los Decretos 2.206 de 1.963 y 1.734 de 1.964, las labores más importantes que la Junta Monetaria ha cumplido, pueden resumirse así:

En el campo monetario y crediticio, el manejo de los sistemas de encajes y redescuentos; el señalamiento de los requisitos que deben reunir los préstamos de los bancos comerciales, particularmente en materia de interés, y, la reglamentación de las llamadas operaciones de mercado abierto, consistentes en la compra y venta por el Banco de la República de sus propios títulos de deuda o de títulos de deuda de las entidades oficiales o de ciertas instituciones particulares de fomento de la economía. En materia cambiaria, las funciones que le confía el "Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior" (Decreto 444 de 1.967). En materia de encajes, las atribuciones de la Junta Monetaria difieren de las que sobre la misma materia tenía la Junta Directiva del Banco de la República en estos aspectos: Corresponde a la Junta Monetaria señalar periódicamente el monto del encaje legal; las exigibilidades sobre las cuales debe liquidarse; las especies computables como encaje, así como la de señalar los intereses por desencaje.

También corresponde a la Junta Monetaria, como antes a la del Banco de la República, ordenar que se constituyan depósitos por el Banco de la República hasta concurrencia de los oficiales, en entidades bancarias que se hayan comprometido previamente a adelantar determinadas políticas o sistemas de crédito que se juzguen especialmente benéficos para el desarrollo del país. Esta facultad permitió desde hace varios años, el establecimiento de sistemas como el de Agrocrédito antecedente del Fondo Financiero Agrario, al cual se hace referencia en el capítulo siguiente, que han contribuido significativamente al desarrollo de ciertos sectores de la producción y al mejoramiento de determinados núcleos sociales.

La atribución de la Junta Monetaria de establecer y regular operaciones de mercado abierto, constituye una innovación y un avance frente al sistema anterior al Decreto 2.206 de 1.963 pues

permite una más flexible regulación de los medios de pago. Además, mediante estas operaciones se ha contribuido al desarrollo de un verdadero mercado de capitales cuya ausencia en el país, fué frecuente causa de operaciones inflacionarias para financiar a determinados sectores indispensables en la vida nacional como el oficial, o de especial significación para el desarrollo económico, como las Corporaciones Financieras.

También es nueva la función de señalar tasas máximas de interés que los bancos pueden cobrar por sus operaciones, en atención a criterios tales como la naturaleza del crédito, el lugar de su aplicación, etc. Mediante este instrumento puede la Junta Monetaria evitar que la tasa de interés bancario exceda límites razonables y puede también orientar determinadas actividades hacia ciertas regiones, estableciendo tasas especiales de interés que contribuyan a la canalización de recursos financieros hacia ellas, a un precio moderado. Esta función, que ha sido objeto de vivas críticas, parece un elemental atributo de la soberanía del Estado, por la trascendencia general y profunda que el precio del dinero tiene en la vida económica y social de toda colectividad.

V. Política monetaria

La política adelantada por la Junta en cuestiones monetarias ha buscado dos objetivos íntimamente relacionados entre sí. El primero mantener un volumen razonable de medio circulante para ello, además de reordenar los instrumentos de manejo monetario, elabora la Junta cuidadosas proyecciones (o presupuestos) monetarios que permitan lograr las metas de desarrollo macroeconómico, pero que emiten una expansión excesiva de la base monetaria, teniendo en cuenta el comportamiento previsible de los recursos internacionales netos del Banco de la República, el crédito neto al Gobierno Nacional, que ha procurado mantener dentro de límites razonables, llamándole la atención cuando excede montos compatibles con la estabilidad monetaria así como solicitando informaciones y proyecciones a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y elaborando con ella los estudios necesarios para evitar que niveles excesivos de precios de compra del grano, respecto de los internacionales, precios controlados para el café de consumo interno y niveles insuficientes de retención que dieran lugar a emisiones elevadas y permanentes de crédito del Banco de la República que constituyó uno de los mayores, más imprevisibles y peligrosos factores de inestabilidad monetaria, como tuvimos oportunidad de denunciar en nuestra intervención ante la "Comisión de Estudios -Asuntos Económicos y Fiscales- 1.965" (llamada "La Gran Comisión", Banco de la República, Bogotá, pp 141 - 148). 1/ Finalmente, la Junta Monetaria actuó también sobre el encaje, para que el multiplicador bancario se mantuviera en niveles moderados y para contraer circulante, aunque dados los rudos y desiguales de ese instrumento, la Junta buscó desde un principio, sustituirlo por el más flexible y parejo de las operaciones de mercado abierto.

De esta manera se logró, al mismo tiempo el mejoramiento de los instrumentos básicos de manejo monetario. Para éste último fin y para depurar la política cambiaria, se emprendió una prudente rebaja de los depósitos previos de importación.

En segundo lugar, canalizar mayores recursos financieros hacia la producción, particularmente del sector agropecuario y de las empresas de exportación, para lo cual creó varios Fondos Financieros, que serán objeto de estudio en el capítulo siguiente.

Uno de los más ardorosos partidarios de que se variara la estructura de la Junta Monetario fué el distinguido ex-ministro Hernando Agudelo Villa, quien además estima inconveniente que el Banco de la República desarrolle labores de banca de Fomento, preocupación que nosotros mismos expresamos en una reunión del "Simposio del Mercado de Capitales" celebrado en la ciudad de Cali. Paradójicamente nos correspondió, años después, presentar una ponencia adversa a las ideas del Dr. Agudelo Villa cuando formábamos parte de la Comisión III de la Cámara de Representantes, en nuestra ponencia para primer debate al proyecto de Ley "por la cual se fortalecen los instrumentos de manejo tributario y se crea el Banco Nacional de Desarrollo" cuyo autor era el Dr. Hernando Agudelo Villa.

VI. Ponencia sobre el proyecto de Ley del Dr. Hernando Agudelo Villa

A. Antecedentes.

El Banco de la República fue creado por la Ley 25 de 1.923, como una de las contribuciones fundamentales que legó a nuestro país la benemérita Misión Kemmerer, contratada por el distinguido Mandatario de entonces, General Pedro Nel Ospina; en ella se lo instituyó como nuestro Banco Central y además se confiaron a su Junta Directiva funciones decisivas para la definición de las políticas nacionales en materia monetaria y de cambios internacionales.

Luego, desde principios de este siglo, el doctor Agudelo Villa y otras destacadas personalidades abogaron porque el Estado resumiera estas trascendentes funciones, mediante la nacionalización del Banco de la República. Durante la crisis financiera de 1.963 se perfiló con claridad la necesidad de que el Estado reasumiera a plenitud su soberanía monetaria y surgió una nueva fórmula para lograrlo, a través de la creación de una Junta Monetaria. Fue entonces cuando el Gobierno del Presidente Guillermo León Valencia solicitó y obtuvo del Congreso Nacional, mediante la Ley 21 de 1.963, que me correspondió defender y desarrollar en buena parte, facultades extraordinarias para crear la Junta Monetaria y señalarle funciones, cosa que hicimos, con

el Ministro de Hacienda de ese entonces, doctor Carlos Sáenz de Santamaría, mediante el Decreto 2206 de 1.963.

A través de los años, fuimos creando, desde la Junta Monetaria, diversos cupos de redescuento para estímulo de los sectores productivos: industria (Fondo Financiero Industrial, en favor de la pequeña y mediana industria, que vino a sumarse al Fondo de Inversiones Privadas, creado años antes por La Junta Directiva del Banco de la República para encauzar contrapartidas de Préstamos para balanza de pagos de la AID hacia proyectos industriales que fomentaran exportaciones, sustituyeran importaciones o eliminaran cuellos de botella en los procesos productivos); agricultura (Fondo Financiero Agrario, por la Ley 5a. de 1.973, a iniciativa de la administración Pastrana Borrero) y de la construcción (Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, hoy administrado por el Banco Central Hipotecario). Estos fondos fueron dando al Banco de la República, poco a poco, una función de Banco de Fomento de segundo grado (redescuento), al lado de su misión primigenia de Banco Central.

Tal duplicidad de labores preocupó a los analistas de la cuestión monetaria; nosotros propusimos depurar el Banco de la República, trasladando paulatinamente a organismos especializados, ya existentes, como el IFI, las funciones de redescuento y operaciones de fomento del Banco de la República; de esta iniciativa se realizó solamente el traslado del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano al Banco Central Hipotecario, pues se adujeron algunas razones en contra; principalmente, la mayor seriedad del Banco de la República, su bien ganado prestigio en los redescuentos de fomento y la posibilidad de separar claramente estas operaciones respecto de las Banco Central, para prevenir emisiones inflacionarias, las cuales, por lo demás, se agregó, no habían tenido lugar hasta entonces. De hecho, con tal fin preventivo se expidieron los Decretos autónomos 340 de 1.980 y 386 de 1.982, con base del numeral 14 del artículo 120 de la Carta Fundamental, los cuales impusieron la obligación al Banco de la República de financiar con recursos sanos y no con emisión el redescuento de créditos para fines de fomento. Estas normas establecieron que el Banco debe ejecutar presupuestos equilibrados y que, para conceder préstamos de mediano y largo plazo, debe obtener los recursos bien sea del mercado, de inversiones forzosas, o de impuestos, como en el caso de Proexpo. En el proyecto se propone otro camino: trasladar los referidos redescuentos de fomento a un nuevo Banco de Desarrollo, que se crea para tal fin, en la propia ley.

B. Aspectos jurídicos

No existe inconveniente jurídico para modificar por ley la composición de la Junta Monetaria. Si lo hay para variar la estructura y funciones del Banco de la República y para establecer el Banco de Desarrollo.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que la reglamentación del Banco Emisor y de las personas naturales o jurídicas que utilizan ahorro del público es competencia exclusiva del Presidente de la República, en desarrollo del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional.

La jurisprudencia de la Corte contrasta con la del Consejo de Estado, según la cual dichas funciones, a diferencia de las que implican verdadera intervención, corresponden al Legislativo.

Esa discrepancia de opiniones ha traído por resultado serias dificultades para legislar sobre la materia. Si lo hace el Congreso, la Corte declara inexequibles las leyes respectivas; si el Ejecutivo, el Consejo de Estado declara inconstitucionales los decretos.

Para definir el punto, el Constituyente de 1.979 otorgó competencia expresa a la Rama Legislativa para expedir las normas generales sobre la materia, a través de una "Ley Marco" y al Ejecutivo para desarrollarlas mediante "reglamentos autónomos".

Empero, las disposiciones pertinentes, al igual que todas las del Acto Legislativo No. 1 de 1.979, fueron declaradas inconstitucionales por vicios de forma.

Por último, debe observarse que la doctrina de la Corte se sentó por última vez en relación con la Ley 7a. de 1.973, por precaria mayoría, habiendo sido menester designar conjuez para que dirimiera los pareceres encontrados de las dos mitades en que se dividió nuestro más alto tribunal de justicia sobre la competencia del Congreso o del Ejecutivo para establecer las normas que debían regir el nuevo contrato de emisión con el Banco de la República.

La falta de claridad sobre la competencia en tal importantes materias hace pensar al autor en la conveniencia de que se aprueben sus propuestas, no obstante que en la parte escrita contrarían la jurisprudencia actual de la Corte, para que ésta zanje, de una vez por todas, la diferencia. Considera, además, que posiblemente el fallo del alto tribunal será favorable a la constitucionalidad de las providencias contenidas en el proyecto, dada la frágil mayoría que sustentó un punto de vista contrario en la última sentencia sobre la materia.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que a raíz del fallo sobre la Ley 7a., para poner en práctica la reforma del contrato de emisión, el Gobierno tuvo que expedir por decreto el mismo articulado que había sido aprobado en la Ley 7a., en la parte correspondiente al Banco de la República y que atendiendo esta misma jurisprudencia, en 1.980 se expidió el Decreto Autónomo 340

y luego en 1.982 el 386 sobre estructura y funciones del Banco Emisor, normas que rigen en la actualidad y cuya constitucionalidad ya fue aceptada.

Compartimos tal proceder, pues siempre hemos sostenido que debe distinguirse entre intervención y reglamentación para efectos de dar debida interpretación al artículo 120, numeral 14. Lo primero corresponde al ejecutivo y consiste en actos individuales y concretos. Lo segundo, en cuanto crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general, compete al Legislativo.

Creemos que las normas incluidas en el proyecto, que versan sobre reorganización del Banco de la República, inclusive la creación en su seno del Banco Nacional de Desarrollo, son típicamente de intervención; por su carácter individual, concreto y no de regulación general. Pensamos, por lo tanto que al ser aprobadas por el Congreso se violaría el numeral 14 del artículo 120 de la Carta Fundamental incurriéndose en causal de inexecutableidad.

C. Cambio en la composición de la Junta Monetaria

Se propuso en el proyecto de ley una Junta Monetaria constituida por cinco miembros: El Ministro de Hacienda, quien la presidiría; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Gerente del Banco de la República y dos miembros, con derecho a voz y voto, de tiempo completo y dedicación exclusiva.

Actualmente la Junta Monetaria esta integrada por el Ministro de Hacienda, quien la preside: los Ministros de Agricultura y de Desarrollo Económico; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación; el Gerente del Banco de la República; el Director de INCOMEX y dos asesores, de tiempo completo, quienes tienen derecho a voz pero no a voto en las deliberaciones de la Junta.

Tanto las disposiciones vigentes como las propuestas prevén la participación del Superintendente Bancario en las deliberaciones de Junta, sin derecho a voto.

Consideramos conveniente la modificación propuesta. No es aconsejable que los Ministros de Agricultura y Desarrollo formen parte hoy de la Junta Monetaria. Su área de competencia no es la política monetaria, como sí lo es del Ministro de Hacienda. Desde luego, aquellos Ministros están interesados en el mayor encauzamiento y mejor utilización de recursos financieros para sus respectivas áreas, básicamente la agropecuaria y la industrial. Pero este mismo interés pone en peligro la política monetaria, pues es de suponer que cada uno aspire a crecientes recursos de crédito para las áreas bajo su jurisdicción. Estas mismas razones son aplicables al Jefe de Planeación, cuyo interés está centrado en las inversiones públicas y quien por lo tanto desearía ver un

creciente caudal monetario orientado hacia ellas. De allí que propongamos también sustraerlo de la Junta Monetaria.

Desde el punto de vista de la calidad, preparación y dedicación parece bien que los tres altos funcionarios a los cuales se hizo referencia, sean sustituidos por especialistas de tiempo completo y dedicación exclusiva.

La actual composición de la Junta Monetaria fue señalada en el año de 1.963 por la Ley 21 y el Decreto 2.200 posteriormente se adicionó su nómina con el director de INCOMEX en el Decreto orgánico de este Instituto.

Se consideró, en 1.963, que era conveniente la presencia de tres Ministros del Despacho y de un Jefe de Departamento Administrativo para darle mayor solides a una Institución naciente que sería objeto de fuertes campañas en su contra por parte del sector privado, especialmente el bancario, por haber perdido la amplia participación que tenía en el señalamiento de las políticas monetarias y cambiarias. La situación requería un decidido apoyo gubernamental, como en efecto se logró.

Es acertado también que se excluya de la Junta Monetaria, como lo hizo el proyecto del Dr. Agudelo Villa, al Director de INCOMEX pues sus funciones son distintas, atinentes al comercio exterior y la coordinación entre la política de este ramo y la de cambios internacionales que compete a la Junta, bien puede hacerse a través de los Ministros de Hacienda y de Desarrollo, a nivel del CONPES, donde ambos tienen asiento, ya que el segundo preside el Consejo Directivo de Comercio Exterior entidad rectora del INCOMEX.

Hoy nadie discute la soberanía monetaria y cambiaria del Estado ni la creación o funciones de la Junta Monetaria. Es, entonces, oportuno modificar su integración para asegurar mayor independencia al organismo frente a las solicitudes de financiamiento que los Ministros y el Jefe de Planeación presentan para sus respectivos sectores, las cuales pueden responder a necesidades sentidas en ellos pero no necesariamente a los dictados de una política monetaria sana.

En países más avanzados, como Estados Unidos de América, la autoridad monetaria (en ese país el Federal Reserve Board) está integrado por funcionarios de tiempo completo y dedicación exclusiva, cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la República, con aprobación de una Comisión Senatorial. Desde que la Junta Monetaria fue creada, muchos han abogado por adoptar esa orientación y han hablado con razón de que la Junta debe estar constituida por personas que sean verdaderos magistrados de la moneda por razón de sus capacidades, especialización dedicación y

autonomía. Esto justifica la presencia de los dos miembros de tiempo completo, con derecho a voz y voto en las deliberaciones de Junta.

Al excluirse dos Ministros y además el Jefe de Planeación, el número de dichos miembros se elevaría a tres.

Es lógico y conducente que el Ministro de Hacienda y el Gerente del Banco de la República sean también miembros de Junta Monetaria. Al primero le corresponde trazar la política monetaria y el segundo es cabeza de la entidad ejecutiva por excelencia de la misma, el Banco de la República.

La Junta Monetaria tiene facultades de gran trascendencia en los campos monetario y de cambios internacionales. Entre otras cosas, debe velar por la sanidad de la moneda patria.

Por tanto, sus integrantes deben ser ciudadanos de comprobados conocimientos, sin vinculación alguna con los intermediarios financieros y con gran independencia de criterio, aun frente al propio Estado. Se ha hablado, con poca exageración de que han de ser verdaderos "magistrados" de la moneda. A tales exigencias responden bastante bien los artículos 3o. 4o. y 5o. del proyecto, que definen las calidades que deben reunir los miembros permanentes de la Junta, sus incompatibilidades, su nombramiento y su período. Caben tan sólo, algunas pocas observaciones casi todas menores:

a) Actualmente, los dos asesores de la Junta son nombrados por ella misma; en el proyecto del Dr. Hernando Agudelo se establecía que los miembros permanentes serían designados por el Presidente de la República. Sugerimos mantener el sistema actual, aunque entendamos que las dos figuras no son iguales, en aras de asegurar la autonomía que hasta ahora se ha mantenido.

b) Parece excesivamente rigurosa la incompatibilidad contenida en el artículo 5o. que sería nueva, "ni formar parte de Juntas Directivas de empresas privadas". Sugiero agregar: "sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria". De lo contrario, se haría casi imposible obtener candidatos calificados para la Monetaria, pues son muy pocos los colombianos que no tienen asiento siquiera en una Junta Directiva de una empresa, así sea familiar.

c) Algo similar puede decirse de la incompatibilidad de "poseer acciones o interés económico en entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Las acciones de algunos bancos y otras entidades financieras han logrado gran difusión entre los colombianos. Tal vez el peligro que quiere evitarse se eliminaría prescribiendo:

"ni poseer acciones u otro interés económico que le otorgue control en una o más entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria".

Pensamos que las atenuaciones propuestas hacen más realista la norma y no se corre el riesgo de inaplicabilidad y desprestigio de las normas respectivas.

D. Deslinde de funciones en el Banco de la República y el Banco Nacional de Desarrollo

Por los inconvenientes de carácter constitucional que se analizaron en la sección 2., no son aceptables los artículos 10., 20., 60., 80., 90., 10, 11, 12 del proyecto de ley, que implican intervención en el Banco Emisor.

Pero aceptando, en gracias de discusión, el punto de vista contrario del distinguido autor del proyecto, me permito hacer algunas consideraciones en torno a varios de ellos:

Al establecer el artículo 10. una clara separación entre las funciones del Banco de la República como Banco Central y como Banco de Desarrollo, se prevén emisiones monetarias para financiar operaciones de fomento; empero, tal delimitación ya fue trazada por los Decretos autónomos 340 de 1.980 y 386 de 1.982, según se indicó en la sección 1.

Leyendo la exposición de motivos, también surge la impresión de que se aspira a acentuar la intervención del Estado para el desarrollo, a través de la creación del Banco Nacional del mismo nombre.

Siempre hemos sido defensores de la intervención del Estado y de ellos hemos dejado constancia en nuestro paso por la Honorable Cámara; concretamente, al defender la Ley orgánica de planeación.

Empero, no creemos que tal intervención se acentúe con el deslinde de funciones a que se hizo referencia, ni con el consiguiente ingreso de los ministros de Agricultura, Desarrollo y Minas y Energía, a la Junta Directiva del Banco de la República, propuesta en el artículo 80. del proyecto. Al repasar las funciones del nuevo Banco Nacional de Desarrollo, previstas en los artículos 10 y 11, no encuentro ninguna que no se ejerza ya por el Banco de la República o por la Junta Monetaria.

Estando en desacuerdo con la creación del Banco Nacional de Desarrollo, por las razones expuestas, sobraría comentario especial sobre el artículo 12 del proyecto que señala sus recursos. Quiero destacar, únicamente que la absorción obligatoria por los intermediarios financieros del "Bono Nacional de Desarrollo", propuesto en su literal a), causaría grave pánico en el mercado bancario, como se pudo apreciar hace días, con un

rumor infundado en tal sentido, que se difundió a propósito del financiamiento del déficit fiscal.

Dado nuestro criterio adverso a esta parte del proyecto, resulta superflua la instrucción que se da al Gobierno, en el artículo 14, para revisar de conformidad con sus contratos con el Banco de la República. Además, no pudiendo interpretarse esa norma como una exhortación al Ejecutivo, que sería inconstitucional, habría que entenderla como una "autorización especial" de las previstas en el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional, pero ella sobra, en presencia del poder autónomo que el artículo 120 numeral 14 de la Carta, otorga al Primer Mandatario para intervenir en el Banco de la República.

E. Normas Varias

Hay algunas disposiciones dispersas, que no corresponden a los tres temas principales del proyecto que se examinaron en las secciones anteriores. Merecen destacarse:

a) La que adscribe la Comisión de Valores al Ministerio de Hacienda. Hoy corresponde al de Desarrollo.

Hallamos justificado el cambio, pues ella tiene funciones muy importantes en el campo financiero, que es el propio del Ministerio de Hacienda, aunque repercutan en el sector industrial que corresponde a la órbita del Ministerio de Desarrollo.

b) La que otorga a la Junta Monetaria la función de señalar las inversiones obligatorias y las admisibles de bancos comerciales, compañías de seguros, sociedades de capitalización, corporaciones financieras, cajas de ahorro y en general, de todos los intermediarios financieros (Art.7o.).

Nos parece que esta labor desbordaría la que constituye especialidad de la Junta, dada la gran variedad de los intermediarios financieros. Convendría limitarla a los que sean bancarios; nombre, que a la vez, incluiría otros entes no enumerados en el proyecto, como las corporaciones de ahorro y vivienda.

c) Dentro de la concepción general que inspira el proyecto se asigna a la Junta Monetaria la "dirección" del área de Banca Central del Banco de la República. Entendemos que se trataría de la dirección administrativa de la parte del Banco dedicada a funciones o labores de banca central, pues la defijación de la política nacional en ese campo ya la posee.

Creemos inconveniente acumular en un mismo órgano funciones programadoras y ejecutivas, pues estas últimas acaban desplazando a las primeras. Por ello, proponemos eliminar el artículo 2o. que así dispone.

Por los motivos de diversa índole que se han expuesto, no recomendamos la aprobación del proyecto de la referencia, salvo en lo relacionado con el cambio de composición de la Junta Monetaria, para lo cual se plantean artículos sustituitivos en el pliego de modificaciones.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al proyecto de ley, "por la cual se fortalecen los instrumentos de manejo financiero y se crea el Banco Nacional de Desarrollo".

Artículo 1o. Suprimirlo.

Artículo 2o. Suprimirlo.

Artículo 3o. Quedará así:

La Junta Monetaria estará integrada por cinco miembros, a saber: El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá; el Gerente General del Banco de la República y tres (3) miembros permanentes nombrados por la propia Junta, para un período de dos (2) años.

Los tres (3) primeros miembros permanentes serán nombrados en forma simultánea.

Parágrafo. El Superintendente Bancario asistirá a las reuniones de la Junta Monetaria con derecho a voz.

Artículo 4o. Quedara así:

Serán requisitos para ser nombrado miembro permanente de la Junta Monetaria.

a. Ser Colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso.

b. Poseer un título universitario y ser persona altamente calificada en cuestiones económicas y de reconocida competencia y experiencia en asuntos financieros, bancarios y de cambios internacionales.

Artículo 5o. Los miembros permanentes de la Junta Monetaria serán funcionarios de tiempo completo y tendrán las incompatibilidades del Superintendente Bancario. Además, no podrán desempeñar cargos públicos o privados, a excepción de los docentes, ni formar parte de juntas directivas de institutos públicos o de empresas privadas sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, ni poseer acciones u otro interés económico que le otorgue control en una o más de estas empresas.

Artículo 6o. Suprimir.

Artículo 7o. Además de las funciones que le corresponden conforme a la Ley 21 de 1.963, al Decreto 2.206 del mismo año, al 444 de 1.967 y a las demás disposiciones vigentes, será privativa de la Junta Monetaria la siguiente:

Fijar el régimen de inversiones admisibles y obligatorias de los bancos comerciales, sociedades de capitalización, corporaciones financieras, cajas de ahorro y, en general, de todas las entidades bancarias con el objeto de canalizar parte del ahorro nacional a la financiación de programas de alta prioridad, conforme a planes de desarrollo del país.

Artículo 8o. Suprimir.

Artículo 9o. Suprimir.

Artículo 10. Suprimir.

Artículo 11. Suprimir.

Artículo 12. Suprimir.

Artículo 13. El del proyecto.

Artículo 14. Suprimir.

Artículo 15. El del proyecto.

Era así como consecuente con las razones que habían llevado al Gobierno, en el año de 1.963, a dar a la Junta Monetaria la estructura que hoy conserva.

En aquella época consideró el Gobierno que la estructura dada a la Junta Monetaria era más acertada en la teoría y en la práctica, que las alternativas propuestas y que además, se fundamenta en mandatos implícitos del propio legislador. Respecto a lo último no debe olvidarse que el inciso 2 del Artículo 5o. de la Ley 21 de 1.963 dispone: "Autorízase al Gobierno Nacional, hasta el 31 de diciembre de 1.963 para proceder a su organización (de la Junta Monetaria); determinar los miembros que hayan de integrarla, quienes tendrán las mismas incompatibilidades del Superintendente Bancario, a excepción de los Ministros del Despacho, del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y del Gerente del Banco de la República".

La integración de la Junta Monetaria con representantes de los distintos gremios privados habría contrariado el propósito mismo de la iniciativa y de la medida acogida por el Congreso. Ese propósito, según queda dicho, fue rescatar para el Estado el manejo del cambio y de la moneda, antes confiado en buena parte al sector privado a través de sus representantes en la Junta

Directiva del Banco de la República. Por lo demás, los efectos prácticos de este sistema habrían sido muy inconvenientes porque cada grupo representado en la Junta abogaría por mayores recursos financieros para satisfacer sus intereses, creándose en esta forma una espiral de permanente dinámica inflacionaria. Además, por consideraciones simplemente humanas y lógicas, los integrantes de una Junta así conformada habrían puesto su mayor atención y ofrecido su mejor disposición a las medidas provechosas a su propio gremio y a los intereses de éste, antes que al bien común nacional.

La posibilidad de haber integrado la Junta Monetaria exclusivamente con funcionarios técnicos de tiempo completo contrariaba el aparte antes transcrito del artículo 5 de la Ley 21 y habría podido ocasionar, en un medio como el nuestro, una desarticulación de la política monetaria y cambiaría respecto al conjunto de la política y de la actividad estatales, al convertirse a la Junta en una isla independiente, autónoma por entero del resto de Administración Pública.

Trazando un paralelo, habría venido a constituir algo similar a las Juntas de algunos establecimientos públicos que actúan como ruedas sueltas, desvinculadas de la administración. Los peligros de una situación de esta naturaleza son claros no solamente por cuanto respecta al Órgano Ejecutivo sino al Legislativo. Este último debe conocer y debatir cuestión tan fundamental para el país como la política monetaria, a través de funcionarios políticamente responsables ante él: los Ministros del Despacho.

La organización dada a la Junta Monetaria combina y equilibra en forma satisfactoria los fines y objetivos que se dejan señalados y los de la técnica y la continuidad. La presencia de los Ministros del Despacho asegura el control estatal sobre la orientación de la política cambiaria y monetaria; garantiza la supervisión por el Parlamento y la responsabilidad del Ejecutivo ante él por el desempeño de misión de tan bastas proyecciones; finalmente, garantiza la coordinación de la política y de la acción gubernamental en los campos propios de la especialidad de cada uno de los Ministros: la Hacienda Pública, la agricultura y la ganadería y el fomento de la industria, el comercio, tanto interno como externo, la vivienda y el turismo.

La participación como miembro de la Junta del Jefe de Planeación no solamente asegura que la política monetaria se desenvuelva conforme al plan de desarrollo, en forma apropiada para lograr sus metas y en armonía con los medios previstos sino que refuerza el ala técnica de la Junta. Igual cosa puede decirse del Gerente del Banco de la República, quien además aporta la tradición de la institución a su cargo de muchos años en este campo; igualmente asegura, en lo deseable, la continuidad entre el antiguo y el nuevo sistema; por último, contribuye con conocimientos especializados en la técnica y el manejo bancario.

Aparte de estos dos miembros de carácter eminentemente técnico, cuenta también la Junta Monetaria con dos asesores de dedicación exclusiva y de tiempo completo, quienes aseguran su independencia técnica porque son designados por la propia junta y porque no tienen derecho a voto sino que tan solo tienen voz en sus deliberaciones. A su cargo corre la preparación de los documentos para consideración de la corporación, el estudio de los asuntos de competencia de la misma y la participación en el debate de los distintos temas con total autonomía de criterio y con orientación eminentemente técnica.

Finalmente, el Banco de la República, particularmente a través de su Departamento de Investigaciones Económicas, constituye un organismo que da una preciosa contribución al éxito de las labores de la Junta, a través de estadísticas y de cooperación en los estudios necesarios, gracias a su experiencia en el manejo de estos problemas, adquirida durante varios años.

Con posterioridad a la época de "La Gran Comisión", se modificó el régimen colombiano y se creó la "Comisión de valores", la cual hizo obsoletas varias de estas disposiciones.

NOTAS

- 1/ Con posteridad a la presentación hecha al Asesor de la Junta ante la Comisión, la estabilidad de los medios de pago se ha aumentado gracias a las medidas de la Junta Monetaria, en forma tal que entre abril de 1.964 y abril de 1.965 la expansión total del circulante fue únicamente del 12%, cifra correspondiente a la meta fijada por la autoridades monetarias según queda dicho.

CAPITULO 2

MECANISMOS FONDOS FINANCIEROS

Los redescuentos cumplen o pueden cumplir diversas finalidades económicas. Sirven como recurso de emergencia de los bancos al banco central para compensar deficiencias de liquidez causadas por disminución en el nivel de los depósitos de la clientela, cuando tales deficiencias ponen en peligro el desarrollo normal de las operaciones de la respectiva institución bancaria. Es esta la función tradicional y ortodoxa del redescuento.

Al lado de ella se ha utilizado también como sistema ordinario de financiación de las entidades de crédito en los bancos centrales. Se ha permitido que aquéllas acudan al redescuento, aunque no tengan o no demuestren dificultades extremas de liquidez. Estos redescuentos ordinarios se efectúan normalmente dentro de cupos asignados a cada establecimiento bancario, en función de su capital o depósitos. Los redescuentos ordinarios también han permitido ayudar a los bancos de menor tamaño y fomentar, directa o indirectamente, la creación de nuevas instituciones bancarias, señalando porcentajes mayores de redescuento para los bancos con más bajo capital o con menores depósitos. La observación es importante porque cuando se emplea el sistema de redescuentos para lograr estas finalidades, en el fondo se utiliza para orientar recursos financieros con cierto rumbo que se juzga útil en un momento determinado; es decir, como mecanismo de encauzamiento del crédito, que es la tercera función del redescuento, a que más adelante se hará referencia.

El sistema de redescuentos ordinarios se ha justificado sobre la base de que constituye un margen de seguridad que pueden emplear los bancos para superar dificultades transitorias. En la práctica, sin embargo, las instituciones bancarias utilizan plenamente este recurso, aún en época de normalidad, con lo cual el redescuento ordinario se convierte en recurso normal de las instituciones de crédito, como pueden serlo sus depósitos en cuenta corriente. Esta consecuencia se presenta, entre otras razones, porque el interés del redescuento es más bajo que el que pueden derivar los bancos de sus préstamos, sin mencionar la atracción de clientes y la operación de cambio exterior de éstos que pueden realizar merced a los préstamos otorgados.

Aparte de los redescuentos de emergencia y de los ordinarios, los bancos centrales de los países en proceso de desarrollo, y aun en

ocasiones los de países desarrollados han empleado el redescuento como sistema para encauzar recursos financieros hacia determinados sectores de la economía que desean estimularse.

Esta política ha sido objeto de frecuente crítica por parte de los organismos financieros internacionales, que la consideran inflacionaria y dudan que efectivamente el crédito se utilice en las actividades que quieren fomentarse.

La experiencia de Colombia muestra lo contrario: Un sistema adecuado de redescuentos puede ser factor estabilizador de la economía, y a través de reglamentaciones y mecanismos adecuados es posible evitar desviaciones del crédito a otros fines; al menos evitados en buena parte. Son éstos precisamente los aspectos que constituyen materia principal del presente capítulo. Los resultados satisfactorios logrados en Colombia pueden constituir elemento de juicio valioso para la programación y desarrollo de la política monetaria y de banca central en otras naciones latinoamericanas.

Desde hace varios años, posiblemente muchos, se buscó utilizar el redescuento en nuestra patria para fomento de ciertas actividades. Así, se autorizó redescantar en el Banco de la República, el exceso de créditos de fomento, por encima de las sumas que conforme a las disposiciones aplicables deberían tener los bancos en ese tipo de operaciones; el redescuento era del 50% de dicho exceso. 1/ También se autorizó el redescuento de bonos de prenda expedidos por almacenes generales de depósito sobre ciertos productos, con el fin de crear existencias que sirvieran para regular y amortiguar ciclos de la producción agropecuaria, especialmente de alimentos y de algodón. 2/ Posteriormente, se amplió el redescuento de bonos para comprender productos destinados a la exportación; 3/ en este caso ya no se trataba de corregir fenómenos estacionales sino de promover el comercio exterior. No es claro que el redescuento de bonos de prenda de productos agrícolas haya dado los resultados esperados, por lo menos en su plenitud, ya que fue convirtiéndose, cada día más, en un recurso ordinario de crédito para ciertos sectores industriales, especialmente la industria de cigarrillos, de textiles y más recientemente, de hierro y acero.

Tampoco produjo los resultados buscados el redescuento del exceso de las operaciones de fomento. En muy buena parte, porque la reglamentación toda de créditos de fomento exigido a los bancos (cartera requerida de fomento) es extraordinariamente deficiente y se ha prestado para muchas desviaciones. En parte, también, porque el redescuento se señaló como cupo para cada institución bancaria y se le dio posteriormente gran rigidez, 4/ quitándole carácter de verdadero incentivo y convirtiéndolo en un derecho adquirido, cuya operación era casi mecánica.

Frente a estos fracasos y contratiempos, parecía que el sistema de redescuento, como instrumento para encauzar el crédito, debía abandonarse definitivamente. Pero surgieron hechos y circunstancias que motivaron la creación de mecanismos de esa naturaleza, sobre bases nuevas y originales, a través de los llamados fondos financieros.

En el año de 1.962 la economía atravesaba difícil situación financiera, según se describe en detalle en el capítulo siguiente.

Ante estas circunstancias era menester actuar vigorosamente con medidas de emergencia en diversos campos, inclusive el monetario. Se dispuso entonces, ya avanzado el año de 1.962, un encaje marginal del 100% sobre los aumentos de depósitos de los bancos comerciales, a fin de esterilizarlos en el Banco de la República y disminuir el multiplicador bancario.^{5/} Esta medida era transitoria, por su naturaleza y sus efectos. El encaje marginal se ha concebido siempre como herramienta pasajera y de emergencia; sus resultados a mediano plazo son nocivos porque operan desigualmente para las distintas instituciones bancarias, desestimulan la captación de depósitos y fomentan la creación de bancos, sin suficiente capital ni organización, ya que las nuevas entidades no están sujetas, al menos temporalmente, al requisito de los encajes marginales.

De allí que la Junta Monetaria hubiera procedido en 1.964, a eliminar progresivamente los encajes marginales. Empero, el volumen de los recursos congelados por este concepto en el Banco Central y la variación drástica en el multiplicador bancario hicieron que las medidas de reducción del encaje marginal operara como fuerza de expansión del circulante, perturbando seriamente la estabilidad financiera y económica general del país.

Por ello se suspendió el desmonte gradual de los encajes marginales. Pero en el curso del año de 1.964 y en los primeros meses de 1.965, continuaban creciendo los dineros esterilizados en el Banco de la República por este concepto, y aumentaba el clamor de los bancos para su abolición. Era menester buscar fórmulas que permitieran eliminar el perturbador requisito, que habiendo sido transitorio no podía convertirse en permanente.

Al mismo tiempo, los agricultores alegaban falta de crédito para cultivos, especialmente de algodón.

La concurrencia de estos dos factores: Necesidad de eliminar los encajes marginales y demanda creciente de crédito para la producción agrícola, sugirieron la idea de crear el Fondo Financiero, que más adelante habría de denominarse Fondo Financiero Agrario. A él se destinarían los dineros congelados por el encaje marginal, y para evitar efectos inflacionarios, tales recursos se encauzarían hacia procesos productivos a corto

plazo, especialmente de alimentos y de bienes agrícolas para la exportación. Se actuaría a través del redescuento de las obligaciones contraídas para financiar ese tipo de labores. Si fuere necesario, se elevaría el encaje ordinario para compensar cualquier expansión excesiva del circulante. Por lo demás, los bancos participarían en los financiamientos propuestos, con sus propios recursos, ya que el redescuento se haría solamente por una parte o porcentaje del total del préstamo.

Tres años más tarde se organizaron, a semejanza del Agrario, dos nuevos fondos financieros: el Industrial y el de Desarrollo Urbano. Los resultados del Fondo Financiero Agrario habían sido muy satisfactorios para incrementar la producción agrícola, con efectos favorables sobre el nivel interno de precios y el volumen de las exportaciones. Al mismo tiempo, las necesidades de capital de trabajo para las industrias, pequeñas y medianas, era grande y se acentuaba la convicción de que era menester fomentar el empleo, a través de la plena utilización de la capacidad instalada de las empresas. Paralelamente, el desarrollo urbano exigía recursos adicionales para adelantar obras que más adelante podrían recuperarse mediante tributos a la valorización. Esas circunstancias dieron lugar a la creación del Fondo Financiero Industrial y del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

Los tres fondos tienen algunas características comunes. Constituyen sistemas de redescuento para encauzar recursos de crédito en cierta dirección y con ciertos propósitos.

Se ha procurado evitar que produzcan efectos inflacionarios, obteniendo recursos para ellos del mercado de capitales y destinándolos a financiar procesos productivos a corto plazo, salvo en el caso del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Se ha tratado también de que en el sistema participe la totalidad de los establecimientos bancarios, para lograr mayor amplitud y eficiencia en el servicio, a través del concurso bancario, con sus redes de sucursales y agencias. No es redescutable el 100% del valor de las obligaciones, sino un porcentaje de las mismas. El resto debe aportarse por los intermediarios financieros de sus recursos propios. Se contribuye así tanto a limitar efectos inflacionarios, como a comprometer a las instituciones bancarias en el funcionamiento y éxito del sistema. Finalmente y este punto debe destacarse en forma especial, la reglamentación de los redescuentos es tal, que procura ajustarlos a las políticas y programas de desarrollo. Tanto a los objetivos de éstos (aumento del empleo, por ejemplo) como a metas específicas de los mismos (Vgr., señalamiento de áreas de cultivo para distintos productos).

En esta forma, los fondos constituyen mecanismos para la realización de los planes y programas de desarrollo, de sus objetivos y sus metas. Por lo demás, cumplen esta función a través del incentivo que ofrece a los intermediarios financieros

para que éstos otorguen préstamos con determinadas finalidades. No constituye instrumento coercitivo sino que operan con base en alicientes. En efecto, los bancos reciben del Banco Central parte apreciable de los recursos que prestan, y además, siendo la tasa de redescuento inferior al interés estipulado en la respectiva obligación, la utilidad que derivan es considerablemente mayor al interés que cobran por sus operaciones ordinarias. De otra parte, el 65% de estos préstamos puede redesccontarse en el Banco de la República.

La reglamentación de los distintos fondos es análoga y su funcionamiento similar. Existen resoluciones de la Junta Monetaria para cada uno, en las cuales se prevé que el Banco de la República emitirá bonos que pueden o deben suscribir las entidades bancarias; su producto se destina a constituir el respectivo fondo.

Pueden redesccontarse en cada fondo las obligaciones que reúnan ciertos requisitos y condiciones. Algunas de las condiciones están impuestas en beneficio de los deudores, fijandose un interés máximo anual. Otras obedecen a principios de sano manejo monetario. Tal la que señala plazo máximo de siete meses a las operaciones del Fondo Financiero Agrario a fin de evitar fenómenos inflacionarios. Plazos mayores disminuirían su velocidad de rotación, exigiendo recursos adicionales, y frustrarían el propósito de financiar procesos productivos a corto plazo. Otras condiciones procuran lograr finalidades de política económica y de planeación. Es el caso de la exigencia de una relación adecuada entre la inversión que se financia con redescuento en el Fondo Financiero Industrial y el empleo que ella genera. Este requisito busca promover uno de los objetivos principales de los planes de desarrollo económico y social que es la creación de empleo y la disminución, en términos relativos, de la tasa de desocupación del país.

El banco al cual haya presentado la solicitud de crédito el agricultor, el industrial o en el municipio interesado, según la clase de fondo de que se trate, procede a estudiar; cuando supera cierta cuantía, debe ser analizada también, en el caso de los fondos financiero industrial y de desarrollo urbano, por el Banco de la República y aprobada por la Junta Directiva de esta institución. Si la solicitud cumple los requisitos jurídicos, si está basada en un proyecto de inversión viable, acordé con las políticas de desarrollo del país, y si el crédito es necesario para poder realizar la inversión, el banco intermediario o el de la República, según el caso, da su aprobación. Una vez impartida ésta, el deudor firma el pagaré y el banco intermediario lo redescuenta en el de la República, hasta concurrencia de cierto porcentaje, que varía según el fondo de que se trate. Por el redescuento, el banco intermediario debe pagar la tasa de interés prevista en la respectiva reglamentación. El redescuento se cancela automáticamente, una vez vencido el plazo de la

obligación y con su valor se debita la cuenta corriente del banco intermediario en el de la República. Durante la vigencia del redescuento, el Banco de la República y la Superintendencia Bancaria se reservan el derecho de vigilar la inversión del préstamo para comprobar que se realiza conforme a la solicitud y proyecto presentados.

Procede ahora estudiar cada uno de los fondos, individualmente considerados.

I. Fondo Financiero Agrario.

Los orígenes del Fondo Financiero Agrario, se remontan al año de 1.965, cuando se permitió emplear el encaje marginal para crédito a corto plazo para la agricultura, según ya se indicó. Pero fue la resolución No 23 de 11 de Mayo de 1.966 de la Junta Monetaria, modificada por la No 17 de 1.968, el estatuto que organizó el Fondo con su nombre y características actuales.

El objeto del fondo es la financiación de cultivos de alimentos o insumos de éstos, cuyo ciclo no exceda de un año. El Fondo ha contribuido también a financiar la producción de algodón, con resultados muy satisfactorios para el aumento de las exportaciones.

Una de las finalidades más importantes del Fondo Financiero Agrario, como lo es también de los otros fondos, consiste en que sean instrumento para la ejecución de los planes de desarrollo económico y social adoptados para el país. De allí que los programas del fondo y sus operaciones tomaran como punto de partida los planes del Ministerio de Agricultura para algunos productos básicos. Posteriormente, y conforme a lo previsto en las disposiciones orgánicas del fondo, 6/ los bancos han venido presentando programas semestrales para ser financiados. Estos programas son elaborados conjuntamente por las instituciones bancarias, a través de una organización especializada que se denomina Agrocrédito. La Caja de Crédito Agrario, banco estatal para el fomento de la agricultura y para otorgar crédito a pequeños y medianos agricultores, también ha venido presentando programas semestrales. Unos y otros son objeto de cuidadoso examen por un grupo coordinador, integrado por representantes de Agrocrédito, de la Caja Agraria, del Ministerio de Agricultura, de la Junta Monetaria y del Banco de la República, principalmente. El grupo revisa los planes en sus aspectos globales y en relación con cada uno de los cultivos que va a ser materia de financiación: Costo por unidad de terreno, número de hectáreas a financiarse, parte que debe invertir el agricultor y parte que deben financiar los bancos y el Banco de la República; coherencia de los planes y metas con los programas generales de desarrollo económico y social y con los específicos del sector agropecuario. Concluido este análisis se elabora un proyecto del

plan de financiación del fondo para el respectivo semestre, con el fin de someterlo al estudio y decisión de la Junta Monetaria.

Los fondos buscan elevar la producción agrícola o industrial, según el caso. En materia agrícola, a través del aumento del área cultivada y del incremento de la productividad. Es menester, por lo tanto asegurar la correcta inversión de los recursos y establecer mecanismos que permitan elevar la productividad. De allí que las normas orgánicas del Fondo Financiero Agrario hablen de que éste suministra recursos para crédito dirigido o supervisado.^{7/} De hecho, la modalidad que se ha adoptado es la de crédito dirigido. De ella se deriva la facultad para las autoridades monetarias de vigilar la correcta inversión de los fondos,^{8/} y la obligación del intermediario financiero (banco o Caja Agraria)^{9/} de mantener estrecha supervisión para asegurar que los recursos prestados se empleen para la finalidad solicitada y conforme a los respectivos planes y proyectos.

No basta, sin embargo, esta supervisión y la garantía de inversión correcta de los recursos. Es menester, además, procurar el aumento de la productividad, a través de asistencia técnica adecuada. De allí que el Fondo Financiero Agrario exija al agricultor que utiliza sus recursos, contar con la asesoría de un agrónomo y acomodarse en el desarrollo del cultivo a los pasos y sistemas que la técnica aconseja para un mayor rendimiento y seguridad, tales como oportuna fumigación y abono.

Según se indicó anteriormente, se ha procurado en todo momento, que los recursos para constituir los fondos financieros sean sanos, no inflacionarios. En el caso de Fondo Financiero Agrario esto se logra mediante la exigencia de que los bancos mantengan no menos de seis puntos de su cartera en bonos de fomento agrario, emitidos por el Banco de la República.^{10/} Con los recursos provenientes de la colocación de los bonos se nutre el Fondo Financiero Agrario.^{11/} Este es administrado por el Banco de la República, ya que constituye un sistema de redescuento. Los bonos de fomento agrario se emiten a seis meses y devengan 6% de interés anual.^{12/}

Es útil destacar que el sistema de inversión de puntos de la cartera en bonos del Fondo Financiero Agrario constituye un sistema más adecuado y flexible que otros para la dirección del crédito. Así, por ejemplo, la Ley 26 de 1.959 (nuestro estatuto básico de crédito para la agricultura) establece la obligación de que cada banco mantenga determinado porcentaje de sus depósitos en préstamo para el fomento agropecuario. Este sistema tiene el inconveniente de que no todos los bancos están interesados en otorgar crédito a los agricultores y de que en algunos casos carecen, al menos en la medida necesaria, de clientela agrícola porque sus operaciones están orientadas hacia otros sectores. En tal situación algunos bancos confrontan el dilema de incumplir el

requisito de cartera para la agricultura o de forzar el otorgamiento de crédito para dicho sector. En el segundo caso las posibilidades de desviación de los recursos son extraordinariamente grandes, y los préstamos no siempre van a suplir necesidades reales de los agricultores. Además la falta de unidad en la política de otorgamiento de los créditos, la ausencia de planes y programas concretos que los desarrollen, la carencia de sistemas de asistencia técnica y de supervisión,^{13/} hacen que el mecanismo de los préstamos forzosos para agricultura, previstos en la Ley 26, no haya tenido la plenitud de los resultados que se esperaban de él.

Los inconvenientes anotados no existen en la inversión de bonos de fomento agrario. Esta permite constituir una masa (el Fondo Financiero Agrario) cuyo destino puede programarse, cuyos desembolsos se vigilan y cuya inversión está acompañada de asistencia técnica. No se obliga a los bancos a otorgar préstamos a los agricultores, porque pueden carecer de este tipo de clientela; al mismo tiempo, se abre la posibilidad de que las entidades bancarias que sí están interesadas en el crédito para la agricultura, obtengan recursos adicionales, a través de redescuentos en el fondo. A fin de evitar efectos inflacionarios, los préstamos que se otorguen dentro del sistema del Fondo Financiero Agrario no pueden exceder de siete meses.^{14/} Se preserva así la liquidez y rotación del fondo y se estimulan procesos productivos a corto plazo. El límite de siete meses corresponde, además, al ciclo de los cultivos que se quieren estimular.

La tasa de interés que se cobra por los préstamos del Fondo ^{15/} es un punto más bajo que la que cobran los bancos por sus operaciones ordinarias. La diferencia se justifica, al menos parcialmente, por los costos adicionales que implica para el beneficiario la modalidad de crédito dirigido, principalmente por concepto de programación de la inversión y de asistencia técnica.

Por el redescuento cobra el Banco de la República un tanto por ciento.^{16/} De ellos destina un punto a la administración del fondo.

El porcentaje de redescuento es 65%. Es decir, que el Banco de la República aporta 65% de cada crédito y el banco intermediario 35%.^{17/} A pesar de que esta norma ha sido objeto de crítica por parte de los últimos, la vinculación de los bancos con recursos propios aumenta los dineros disponibles para la financiación agrícola y evita que toda la carga financiera del fondo recaiga solamente sobre el Banco de la República, con peligros de expansión monetaria o insuficiencia de crédito disponible para el sector. Además, la vinculación de los bancos con recursos propios hace que éstos tomen mayor interés en la preparación de los planes del fondo y en la vigilancia y control del desarrollo de los mismos y de la inversión de los préstamos.

Si se tiene en cuenta la norma sobre porcentaje de redescuento y las tasas de interés que se cobran a los beneficiarios y que carga el Banco de la República, el interés efectivo que derivan los bancos de los créditos del Fondo Financiero es mayor a la que rige para las operaciones ordinarias. Esta diferencia constituye un importante estímulo para que los bancos realicen operaciones del Fondo Financiero Agrario y para que, en esta forma, se encaucen mayores recursos financieros hacia la producción agrícola.

Las operaciones del Fondo Financiero Agrario correspondientes al año de 1.970, contrastan con las muy modestas que efectuó en sus comienzos. Los créditos descontados en el fondo ascendiendo a \$915 millones y cubrieron 428 mil hectáreas. Estas cifras son ligeramente inferiores a las de 1.969 (\$953 millones y 442 mil hectáreas) respectivamente. Ello se explica por el invierno que azotó al país en 1.970 y por los malos resultados de los cultivos de algodón en 1.969 que desestimularon la siembra de este producto en 1.970.

En 1.969 se redescantaron 8.960 préstamos en el Fondo Financiero Agrario, que cubrían los siguientes cultivos: ajonjolí, algodón, arroz, cebada, frijol (inclusive caraota), maíz, maní, papa, sorgo, soya y trigo. 18/

El programa para el segundo semestre de 1.971 era particularmente ambicioso. Preveía en ese solo semestre, el redescuento de crédito por valor de \$671 millones, de los cuales el Banco de la República aportaría \$435 millones (65%) y los intermediarios financieros \$235 millones (35%). Aunque es difícil que se llegue a sumas tan elevadas, el hecho de que se hubiera proyectado por los bancos y la Caja Agraria, indica la creciente importancia del Fondo y el interés en aumento de los bancos por particular en él.

Es difícil precisar la magnitud de los efectos favorables sobre la producción y las exportaciones derivadas del Fondo Financiero Agrario. Las estadísticas agrícolas son precarias, y en ellas influyen un número muy grande de factores. Sin embargo, de las cifras sobre crecimiento del producto interno bruto, comportamiento de los precios e incremento de las exportaciones de algodón, puede inferirse, con razonable certeza, que el Fondo ha contribuido apreciablemente al desarrollo de la agricultura, a que los aumentos del costo de la vida no sean excesivos y a que se ensanche el comercio exterior del país.

Al paso que en 1.965 el producto agrícola no registró crecimiento alguno, en 1.966 se incrementó 3.3%, en 1.967 5.1% y en 1.968 6.8%. Es verdad que en años posteriores disminuyó su tasa de aumento (3.1% en 1.969 y 3.6% en 1.970), pero esta disminución se explica por otros factores, y en todo caso el menor ritmo no llegó al extremo de anular el crecimiento agrícola como sucedió en 1.965, antes de la creación del fondo. 19/

Posiblemente una muestra más clara del efecto del Fondo Financiero Agrario sobre la producción agrícola, y particularmente sobre la de artículos alimenticios, se encuentra en el comportamiento del nivel interno de precios entre 1.965-1.970. Mientras que entre Mayo de 1.965 y Mayo de 1.966, mes de la creación del fondo, la variación del índice de precios de alimentos para el consumidor obrero fue muy superior a la del índice total (23.3% comparado con 19.6%), en los años posteriores, el precio de los alimentos creció menos que el índice total, salvo en 1.967-1.968 cuando el aumento registrado en alimentos fue ligeramente superior al total (8.6% frente a 8.4%). El comportamiento de los demás años marca una tendencia de menor aumento de precios de alimentos respecto del índice total, a partir de 1.966, según puede apreciarse en el cuadro 1.

Posiblemente el reglón en el cual la función del fondo ha sido más eficaz es el algodón, como puede deducirse del cuadro numero 2 sobre reintegros al Banco de la República por exportaciones de dicho producto. Se observa en él que mientras en 1.966, año de creación del fondo, el total de reintegros por exportaciones del algodón ascendió a sólo US\$ 5 millones, a partir de ese año fue en aumento hasta colocarse en US\$ 38.3 millones en 1.970. Debe tenerse presente que la financiación para algodón representa un poco más del 40% del total de los redescuentos del Fondo Financiero Agrario.

CUADRO 1

Años	Consumidor Obrero	
	Total	Alimentos
1965-66	19.6%	23.3%
1966-67	5.8%	0.8%
1967-68	8.4%	8.6%
1968-69	6.4%	4.9%
1969-70	6.8%	6.0%

Fuente: Departamento Nacional de Estadística - DANE

CUADRO 2

Años	Millones de Dolares
1966	5.0
1967	19.6
1968	33.7
1969	36.4
1970	38.6

Fuente: Revista Banco de la República, Vol. XLIV, No 523 (Mayo de 1.971), p. 766.

II. El Fondo Financiero Industrial.

El Fondo Financiero Industrial se creó el 16 de octubre de 1.968, mediante resolución No. 54 de la Junta Monetaria; posteriormente se amplió por Resolución No. 4 de 1.970; finalmente, las normas a él referentes se compilaron en Resolución No. 30 de abril 29 de 1.970, también de la Junta Monetaria.

La finalidad primordial del fondo es encauzar recursos de crédito para capital de trabajo de la pequeña y la mediana industria. También se le encomendó la función de facilitar, a través de préstamos a productores o compradores, la financiación de la venta de bienes de capital de producción nacional, en condiciones competitivas con las que ofrecen productores y suministradores del exterior. Sin embargo, la finalidad fundamental del fondo es como queda dicho, otorgar créditos para capital de trabajo con destino a la pequeña y mediana industria. 20/

Los objetivos del fondo: financiar capital de trabajo para pequeña y mediana industria y financiar la venta de bienes de capital de producción nacional corresponden a necesidades reales del país. Uno de los problemas fundamentales que afronta la industria es la deficiencia de capital de trabajo; este problema se agudiza en el caso de las industrias medianas y pequeñas, cuyo acceso al crédito es difícil y limitado. El déficit de capital de trabajo impide elevar la producción y aumentar las oportunidades de empleo.

Es frecuente que algunos bienes de capital puedan fabricarse en el país, en condiciones de precio y calidad satisfactorias. Pero sucede, al mismo tiempo, que los industriales no pueden

ofrecer a los presuntos compradores financiación para adquirir dichos bienes, con plazos y condiciones análogas a las que ofrecen suministradores del exterior. Este problema afecta por igual a todas las empresas, sin distinción de tamaño; de allí que la financiación de bienes de capital a través del Fondo Financiero Industrial no esté limitada, como la de capital de trabajo a la pequeña y a la mediana industria.

Los objetivos y metas de los programas de desarrollo generales e industriales del país demandaban solución prioritaria a los problemas de capital de trabajo para la pequeña y mediana industria y de financiación para la venta de bienes de capital. Una de las finalidades principales de la política económica, conforme a dichos planes es incrementar los niveles de empleo.^{21/} Esto puede lograrse a través del aumento de la actividad industrial, provocado por una mayor disponibilidad de recursos para capital de trabajo que permita más plena y mejor utilización de la capacidad instalada.

La tesis de incremento del empleado a través de aumento de las disponibilidades de capital de trabajo tiene especial aplicación en el campo de la pequeña y la mediana industria, en el cual la inversión necesaria para crear nuevos empleos es menor que en la grande industria. Este punto puede ilustrarse precisamente con cifras tomadas del resultado de operaciones del Fondo Financiero Industrial. En dos años de funcionamiento de dicho fondo (1.968 y 1.970) se ha promovido la creación de 13.400 nuevos empleos, y la relación entre el valor de la inversión total y generación de un nuevo empleo ha sido de sólo \$44.710.^{22/}

Otro objetivo de desarrollo que cumple el Fondo Financiero Industrial es la promoción de la industria metal-mecánica. Es sabido que buena parte de los bienes de capital son fabricados por esta clase de industria. Por lo tanto, al facilitar la producción de bienes de capital, otorgando financiación adecuada para su venta, se estimula la industria metal-mecánica, indispensable para el desarrollo del sector manufacturero del país y para el crecimiento de la economía y de los niveles de ocupación.

La financiación que otorga el fondo para bienes de capital cumple otro objetivo de política económica, que es la sustitución de importaciones, cuando los artículos pueden producirse en el país en condiciones aceptables de precio y calidad. Naturalmente, este objetivo no debe llevarse a extremos, como quizás ocurrió en Colombia durante buena parte de este siglo. La sustitución a ultranza de importaciones no es favorable a largo plazo, para promover un desarrollo socio-económico equilibrado y sostenido, ni estimular ciertamente la eficiencia de las empresas. Tiene, además, costos sociales muy elevados y contribuye, en ocasiones, a acentuar la deficiente distribución del ingreso, a través de utilidades desmedidas. De allí que vaya abriéndose paso en

Colombia, cada día más, la tesis de que un mejor enfoque de los problemas económicos es la promoción de las exportaciones que la sustitución de importaciones. Pero es natural que no se descarte, ni se haya descartado, la sustitución de importaciones, cuando los artículos pueden producirse en el país, en condiciones satisfactorias. Así ocurre con algunos bienes de capital. Además, la demanda de éstos se ha ensanchado muy apreciablemente en los últimos años como consecuencia del creciente ritmo de inversiones públicas, con financiación nacional e internacional.

Sería una lástima que parte del impacto favorable de ese aumento se perdiera por la imposibilidad de otorgar financiación suficiente para adquirir bienes de capital nacionales, en términos competitivos con los del exterior. De allí la importancia que tiene las operaciones del Fondo Financiero Industrial encaminadas a la financiación de bienes de capital de producción nacional.

Debe destacarse también la función que dentro de los planes generales de desarrollo cumple el fondo al procurar el incremento del ahorro y la inversión, exigiéndose en los préstamos para capital de trabajo la reinversión de utilidades por parte de la empresa beneficiaria u otros sistemas que incrementen su capitalización.^{23/}

Finalmente, sirve también el Fondo para lograr objetivos generales de desarrollo de la economía al procurar el avance administrativo, contable, financiero y técnico de las empresas. Estas deben preparar proyectos serios de inversión y el Banco de la República puede exigir, como condición para el redescuento, asistencia técnica o contable.^{24/}

Al igual que los demás fondos financieros, el de desarrollo industrial es un sistema de redescuento, administrado por el Banco de la República.^{25/} Se nutre por la venta de éste, de Bonos del Fondo Financiero Industrial, documentos que pueden adquirir los bancos y que tiene plazo de seis (6) meses y devengan un interés anual.^{26/} Además el Banco de la República puede recomprarlos antes de su vencimiento, con los descuentos señalados en tabla elaborada por el mismo Banco y aprobada por su Junta Directiva.^{27/}

Tienen acceso al fondo los bancos y las corporaciones financieras,^{28/} entidades que pueden redescantar en el Banco de la República y dentro del fondo, los préstamos por ellos otorgados, conforme a las finalidades, condiciones y requisitos del fondo. El redescuento es del 65% del valor de la respectiva obligación; es decir, que el Banco de la República aporta, a través del fondo, 65% del préstamo y el banco o la corporación financiera (intermediario financiero) contribuye con 35%.^{29/} Naturalmente el beneficiario del préstamo debe aportar al proyecto; en el caso de capital de trabajo para la pequeña y la

mediana industria, se analiza que la inversión del empresario sea la mayor posible; en el caso de bienes de capital, como la financiación no puede exceder del 80% del valor comercial de los respectivos bienes, la empresa debe contribuir el 20% restante.

Merced a los porcentajes decritos, a sido posible impulsar proyectos de inversión por \$ 600 millones con redescuentos de sólo \$ 238 millones.30/ Estas cifras no incluyen la línea de bienes de capital, sino solamente la de capital de trabajo.

Para concluir el punto de los redescuentos, basta agregar que éstos se hacen a una tasa inferior en tres puntos a la estipulada en la respectiva obligación.31/

Para ser redescontados en el Banco de la República, dentro del Fondo Financiero Industrial, los préstamos que otorguen los bancos y las corporaciones deben reunir ciertas condiciones y sufrir determinado trámite.

Es menester que los créditos se hayan otorgado para una de las dos finalidades que caracterizan el fondo: capital de trabajo para la pequeña o mediana industria, o financiación para la venta de bienes de capital producidos en el país.32/ El plazo de los créditos puede fluctuar entre uno y cinco años.33/ Los intereses varían según el plazo.34/

No basta que las obligaciones reúnan los requisitos de finalidad plazo e interés a que se hizo referencia. Es menester que coincidan con los objetivos de política de desarrollo económico y social y de industrialización del país. Es preciso, además, que los proyectos sean viables. De allí que a la solicitud de crédito debe acompañar el interesado un proyecto detallado de inversión o de adquisición de los bienes de capital respectivos, con indicación de los puntos más relevantes de viabilidad del proyecto y conveniencia del mismo para el desarrollo económico y social, según formularios elaborados por el Banco de la República.

La solicitud, así presentada, debe ser materia de cuidadoso estudio por parte del intermediario financiero. Aprobada por éste, habrá de analizarse también y aprobarse por el Banco de la República con aceptación del departamento de crédito y de fomento y aprobación final de la junta directiva.35/

No basta que la solicitud de crédito se ajuste a las condiciones de finalidad, plazo e interés que sean mencionado. Es menester que se ajusten a otros criterios relativos al proyecto en sí, a la situación y perspectivas de la empresa y a los objetivos y prioridades de la política de desarrollo económico y social. En cuanto al proyecto mismo, éste debe ser viable financieramente,36/ debe tener por objeto la iniciación o ampliación de la producción,37/ y en el caso de bienes de

capital, la negociación debe ser lo suficientemente importante como para promover, en cantidad apreciable, la producción de bienes de capital, con insumos nacionales.38/

Por su parte, la empresa debe cumplir o estar dispuesta a cumplir en el futuro, condiciones técnicas y administrativas adecuadas, para lo cual, según ya se observó, puede requerir el Banco de la República que la industria obtenga asesoría técnica y contable.

En todo caso, la financiación debe corresponder a los objetivos de los planes de desarrollo económico y social y de industrialización. Particular importancia se da a la generación de empleo 39/ y a la determinación del empresario de capitalizar la industria respectiva.40/ Ambos objetivos corresponden a las finalidades de combatir el desempleo y de elevar el ahorro y la inversión, contenidos en los planes de desarrollo económico y social.

La resolución orgánica del fondo define acertadamente los criterios que deben tenerse en cuenta para aprobar, improbar o rebajar una solicitud de crédito. Los recursos del Fondo Financiero Industrial, según dicha resolución, tienen por objeto financiar "empresas económicamente productivas, conforme a la política de desarrollo del país y según las prioridades de la misma".41/

Como los sistemas de resdecounto de la clase del Fondo Financiero Industrial tienen por objeto encausar recursos **adicionales** para ciertos ramos de la producción, no es de extrañar que una de las condiciones para que un préstamo sea redescontable en el Fondo Financiero Industrial es que no tenga el empresario otra fuente de crédito, en condiciones aceptables y normales.42/ Si la tiene, debe aprovecharla y no podrá aprobarse la solicitud de recursos del fondo. Este resultado, por lo demás, está garantizado, en parte, por las circunstancias de que la tasa mínima de interés del fondo es la ordinaria que cargan los bancos por sus operaciones corrientes y que las otras tasas son superiores a ésta, lo cual hace ventajoso acudir, en primer lugar y como primera instancia, al fondo.

El Fondo Financiero Industrial es un sistema de crédito dirigido. Debe asegurarse, por lo tanto, que los recursos obtenidos de él se dediquen a las finalidades para las cuales fueron solicitados que se inviertan adecuadamente y que la marcha de la empresa es normal. Por tal razón, el Banco de la República se reserva el derecho de vigilar estos aspectos.43/

El fondo ha adelantado una labor muy importante. Hasta el 31 de diciembre de 1.970, se habían aprobado con cargo a él 1.020 solicitudes de crédito, por un valor total de casi \$ 415 millones y se habían irrigado recursos financieros adicionales para un amplio número de ramos de la producción industrial. En él

Informe Anual del Gerente del Banco de la República a la Junta Directiva de la entidad, correspondiente al año de 1.970, se compendia la labor del Fondo, en el cuadro No 3.

El crecimiento del fondo fué muy apreciable en 1.970. De una parte, la línea de capital de trabajo de la pequeña y mediana industria se amplió con aprobaciones por \$ 205 millones, frente a \$ 161 millones de 1.969;^{44/} de otra parte, se estableció la línea de crédito para financiación de bienes de capital de producción nacional y a través de ella se efectuaron 19 operaciones por valor de más de \$ 48 millones.

Dada la importancia del fondo, es seguro que el volumen de sus operaciones crecerá mucho más en años venideros, una vez superadas transitorias dificultades, impuestas por los recursos limitados que han podido encausarse durante 1.970. A este resultado positivo contribuirá la autorización dada los bancos para invertir hasta 14 puntos de sus depósitos a término en bonos del Fondo Financiero Industrial, y la realización de la iniciativa propuesta en el informe del gerente del Banco de la República sobre constitución de un fondo de garantías que facilite a los beneficiarios, pequeños y medianos industriales, otorgar las cauciones que exigen los intermediarios financieros.^{45/} Igualmente se promoverá la acción del fondo, a través de campañas de divulgación respecto a la manera de presentar las solicitudes y de elaborar los proyectos.

III. El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

Este fondo fué creado en noviembre de 1.968, por medio de la Resolución No. 63 de la Junta Monetaria. Su finalidad es procurar financiación para proyectos de desarrollo urbano. Este objetivo viene a suplir necesidades apremiantes: incrementar el empleo en las áreas urbanas y propiciar un mejor ordenamiento de las ciudades. También cumple el imperativo de atender ciertos eventos de carácter extraordinario.

La solución de estas necesidades tiene, desde luego, prioridad conforme a la política económica y social del gobierno y a los planes de desarrollo trazados para el país. En ellos se confiere lugar preferente al mejoramiento de las ciudades, a su desarrollo ordenado y la generación de empleo en los centros urbanos, entre otros medios, a través del aumento de las obras públicas municipales.

En su naturaleza y sistema de captación de recursos, el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano se asemeja a los de Desarrollo Industrial y Agrícola. Es un sistema de redescuento, administrado por el Banco de la República,^{46/} cuyos recursos se derivan de la colocación de bonos emitidos por esta entidad. Al igual que sucede con los bonos del Fondo Financiero Industrial, los de Desarrollo Urbano pueden recomprarse por el banco emisor,

antes de su vencimiento, con el descuento que señale el propio banco. 47/

También en la mecánica el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano es similar a los otros dos fondos financieros. Tienen acceso a él los bancos y corporaciones financieras 48/ para redescantar obligaciones de los municipios, contraídas con destino a ciertas obras de desarrollo urbano. Dada la magnitud de los préstamos y la seriedad que deben reunir las inversiones proyectadas, las solicitudes de crédito requieren aprobación de la Junta Directiva del Banco de la República y de la Junta Monetaria. 49/

Por regla general el redescuento asciende a 65%, es decir, que el Banco de la República aporta este porcentaje y el intermediario financiero el 35% restante; la tasa de redescuento es 3 puntos inferior a la estipulada en la respectiva obligación. El porcentaje puede ser mayor cuando el préstamo tiene por objeto la adecuación de terrenos para parques industriales. En tal hipótesis, la tasa de redescuento puede también incrementarse, a fin de evitar ganancias excesivas de los intermediarios financieros. 50/ Esta excepción se justifica por la renuencia natural de las instituciones financieras a otorgar créditos para parques ya que esta clase de proyecto no es recuperable ni rentable por regla general.

Para ser redescantables en el Banco de la República, las obligaciones contraídas por los municipios han de reunir ciertos requisitos. Deben haberse contraído para realizar inversiones recuperables por valorización o para adecuación de terrenos para parques; en este caso el proyecto debe tener suficiente solidez financiera. 51/

El plazo máximo de los créditos es de diez (10) años 52/.

Si bien el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano se asemeja al Fondo Financiero Agrario y al de Desarrollo Industrial en cuanto constituye sistema de redescuento administrado por el Banco de la República y porque la mecánica de los redescuentos es análoga, se diferencia de ellos en aspectos muy importantes. Su finalidad no es estimular procesos productivos a corto plazo, circunstancia que ofrece peligros inflacionarios si los recursos del fondo no provienen de ahorro. También se diferencia el fondo en cuanto a la fuente de sus recursos. Al paso que los Fondos Financiero Agrario y Financiero de Desarrollo Industrial se alimentan de la colocación de bonos por los bancos comerciales, el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano deriva sus recursos de la colocación de bonos y depósitos a término por parte del Banco Central Hipotecario. Esta diferencia obedece precisamente a que el Fondo de Desarrollo Urbano necesita, según se ha dicho, recursos de ahorro. El Banco Central Hipotecario los capta a través de la colocación de sus cédulas hipotecarias en el mercado de capitales y los traslada posteriormente al Fondo de Desarrollo

Urbano mediante la suscripción de bonos o a través de la Constitución de depósito a término en el Banco de la República. A través de este sistema se evitan peligros inflacionarios que se derivarían de otorgar recursos al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, con dineros provenientes de depósitos a la vista de los bancos o con emisión del Banco de la República.

Las características peculiares del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano suscita, naturalmente, la observación de si un sistema de esta naturaleza debe ser administrado por el Banco de la República que es un banco central de emisión, o si por el contrario, debería pensarse en otra organización o entidad.

La observación es válida: Indudablemente, las características del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano no aconsejarían que sea administrado por entidad distinta de un banco central de emisión porque este último se especializa en otro tipo de operaciones y existe el peligro de que un momento de limitación de fondos, pueda sentirse la tentación de emitir para operaciones de inversión municipal a largo plazo, con efectos inflacionarios conocidos. La razón por la cual el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano es administrado por el Banco de la República radica en la carencia de sistemas financieros adecuados para el desarrollo urbano, es decir, de sistemas que permitan financiar grandes inversiones requeridas para las ciudades mayores; que permitan captar recursos en el mercado de capitales; que tengan suficiente descentralización y que promuevan la elaboración y ejecución de planes serios de desarrollo urbano, así como también, mejores sistemas de administración de las ciudades. Este vacío se ha tenido en cuenta en la redacción de los distintos proyectos sobre vivienda y desarrollo urbano y sobre reforma urbana. En ellos se proponen fórmulas de solución que parten del traslado del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano al Banco Central Hipotecario, introduciendo a éste modificaciones apreciables en sus objetivos y estructuras. Actualmente se orientan principalmente el banco, a pesar de modificaciones recientes en su política, a la financiación de vivienda para clase media. Se requeriría variar esta orientación para que los recursos y la atención del Banco Central Hipotecario se concentren también en la financiación de programas integrales de desarrollo urbano.

El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano ha cumplido muy importante labor para promover el desarrollo ordenado de las ciudades y combatir el desempleo en los centros urbanos. ^{53/} Hasta el 31 de diciembre de 1.970 había financiado 26 operaciones por un valor total de \$ 497 millones. Aunque en 1.970 el número de ciudades beneficiadas fue mayor que en 1.969, el monto de las operaciones del fondo fue inferior (\$ 162 millones frente a \$ 335 millones). La diferencia se explica, parcialmente, porque en 1.969 se financiaron programas muy ambiciosos de vías y de parques en Bogotá y en Cali. Era necesario adecuar a esta última

ciudad para los VI Juegos Panamericanos. En parte la disminución obedeció también a la situación de escasez de recursos del fondo.

Esta dificultad se solucionará en el futuro mediante crédito externo y a través de las modificaciones a los sistemas de financiamiento para vivienda y desarrollo urbano a los cuales se hizo referencia y que se encuentran contenidas en los proyectos de ley sobre la materia.54/

NOTAS

- 1/ Junta Banco de la República, Resolución 6/63.
- 2/ Junta Banco de la República, Resolución 18/63.
- 3/ Algodón, principalmente.
- 4/ Junta Monetaria, Resolución 38/64, artículo 3.
- 5/ Junta Banco de la República, Resolución 35/62.
- 6/ Junta Monetaria, Resolución 22/66 artículo 4.
- 7/ Junta Monetaria, Resolución 22/66 artículo 3.
- 8/ Junta Monetaria, Resolución 4/67 artículo 5, 9.
- 9/ Junta Monetaria, Resolución 4/67, artículo 4.
- 10/ Junta Monetaria, Resolución 18/68, artículo 3 y Resolución 17/69, artículo 1.
- 11/ Al 31 de diciembre de 1.970 el valor de los bonos de fomento agrario colocados y vigentes ascendía a cerca de \$ 400 millones.
- 12/ Junta Monetaria, Resolución 4/67, artículo 11.
- 13/ La deficiencia de supervisión y de asistencia técnica del sistema de la Ley 26 se ha tratado de remediar mediante requisitos establecidos por la Junta Monetaria para el otorgamiento de créditos de esa clase, similares a los exigidos en el Fondo Financiero Agrario.
- 14/ Resolución 4/67, artículo 8.
- 15/ La tasa máxima de interés está en los programas semestrales que debe aprobar la Junta Monetaria.
- 16/ Junta Monetaria, Resolución 4/67, artículo 7, modificado.
- 17/ Junta Monetaria, Resolución 50/71, artículo 1.

- 18/ Informe anual de Gerente a la Junta Directiva, Banco de la República, 1.970.
- 19/ Coyuntura Económica. No. 1, abril de 1.971, página 6.
- 20/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 16.
- 21/ Plan de Desarrollo Económico y Social 1.970-1.973, Tomo I, página 1 y siguientes.
- 22/ Informe anual del Gerente, a la Junta del Banco de la República, Bogotá 1.970.
- 23/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 11.
- 24/ Junta Banco de la República, Resolución 5/68, artículo 7.
- 25/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 1.
- 26/ Junta Monetaria, Resolución 31/70 y Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículos 2,3 y 4.
- 27/ Junta Monetaria, Resolución, 30/70, artículo 3.
- 28/ Junta Monetaria, Resolución, 30/70, artículo 1.
- 29/ Junta Monetaria, Resolución, 30/70, artículos 6,7 y 8.
- 30/ Informe anual del Gerente, a la Junta del Banco de la República, Bogotá 1.970
- 31/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 14.
- 32/ Junta Monetaria, Resolución 70/71, artículo 2.
- 33/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 12.
- 34/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 12.
- 35/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 10.
- 36/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 10, b)
- 37/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 6.
- 38/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 8.
- 39/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 10, parágrafo.
- 40/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 11.
- 41/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 6.

- 42/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 10, c).
- 43/ Junta Monetaria, Resolución 30/70, artículo 9.
- 44/ Informe anual del Gerente edición citada, III-18.
- 45/ Id., III-21.
- 46/ Junta Monetaria, Resolución 63/68, artículo 1.
- 47/ Junta Monetaria, Resolución 63/68, artículo 3.
- 48/ Junta Monetaria, Resolución 63/68, artículo 5.
- 49/ Junta Monetaria, Resolución 63/68, artículo 6.
- 50/ Junta Monetaria, Resolución 63/68, artículo 8.
- 51/ Junta Monetaria, Resolución 63/68, artículo 5.
- 52/ Junta Monetaria, Resolución 63/68, artículo 7.
- 53/ Datos tomados de Informe anual del Gerente edición citada, III-21.
- 54 Coyuntura Económica No.2, julio 1971, páginas 69 y ss.

CAPITULO 3

ESTATUTOS DE CAMBIOS INTERNACIONALES Y COMERCIO EXTERIOR (DTC-LEY. 444 DE 1.967)

I. Las crisis cambiarias (1.957 - 1.967)

Para apreciar cabalmente la contribución del derecho al desarrollo económico de la nación, conviene recordar la época turbulenta que en materia de cambios internacionales y de comercio exterior vivió Colombia antes de la expedición del decreto sobre la materia, el número 444 de marzo 22 de 1.967 aún recuerdo con sobresalto, el discurso que sobre el particular pronunció el entonces Ministro de Hacienda Doctor Carlos Sáenz de Santamaría ante la Cámara de Representantes, el 7 de noviembre de 1.962, transcrito en la "Memoria de Hacienda de 1.963 (págs. 20 - 28)". Dada la exactitud del análisis en él contenido y su valor como testimonio histórico, se reproduce a continuación:

"Entramos, señores Representantes antes de hablarles del Presupuesto para 1.963, al punto tal vez más difícil y más penoso de tratar. Nuestra situación de cambios internacionales.

"El país ha venido perdiendo en el curso de los últimos años sumas cuantiosas de sus muy escasas, de sus muy precarias reservas. Por qué? Porque para no frenar el país, para permitir que la gente tuviera manera de transportarse, para permitir que las industrias pudieran continuar su trabajo, para permitir que la Caja Agraria importara, a fin de que los señores agricultores tuvieran medios de acción maquinarias y abonos para la agricultura, fue necesario dar licencias de importación por mayores sumas que las que el país recibe dentro de sus compromisos internacionales.

"Me voy a permitir leer algunos apartes de una carta que escribí ya hace varios meses al Presidente Lleras, porque tiene la importancia de hacer algún recuento. Los colombianos tenemos mala memoria a veces -de lo que ha sido la tragedia colombiana en los últimos tiempos, de cómo los gobiernos no se han equivocado sobre el planteamiento exterior de la situación...

"Leeré algunos apartes de la carta que recuerda esos antecedentes:

"Al conversar con usted a mi regreso de Punta del Este, sobre la situación de balanza de pagos para el presente año, cuyas

dificultades han venido en aumento, ofrecí enviarle algunos datos.

"Entonces le recordé que el proceso de deterioro de los términos de intercambio con base en el café y sus consecuencias, habían sido presentados al Gobierno de los Estados Unidos por la Misión que vino de Colombia a principios de 1.958. Desde entonces se expresó la opinión de que la causa básica de las dificultades económicas y financieras de nuestros países, era tal deterioro de los términos de intercambio. Como las previsiones señaladas por la Misión han sido demostradas por la experiencia en los cinco años subsiguientes, he creído útil recordarlas.

"En 1.957 la situación cambiaria era crítica. La balanza de pagos acusaba un desequilibrio fundamental, y el país se había comprometido en una deuda comercial que llegaba a cerca de 500 millones de dólares.

"El descenso en los precios del café y la imposibilidad de cubrir con los recursos ordinarios y con el crédito externo, notablemente deteriorado los compromisos en moneda extranjera, habían obligado al país a utilizar sus reservas hasta límites críticos para la estabilidad monetaria.

"El avance de la crisis cafetera empezaba a producir graves impactos. Debe recordarse que tres años antes, las exportaciones de café habían producido la cifra más alta de dólares en la historia exportadora de Colombia.

"De otro lado, una política monetaria y fiscal poco prudente, había desencadenado un proceso inflacionario que repercutió en la desvalorización monetaria y presionaba el tipo de cambio. La situación cambiaria existente dio origen al contrabando, a la sobre-facturación y a la huida de capitales colombianos al exterior.

"El Gobierno de la Junta Militar adoptó el 17 de junio de 1.957 una reforma cambiaria que simplificó el sistema en vigencia y legalizó la devaluación monetaria, ya producida. Se modificó el tipo de cambio del 2.50 para dar a la divisa una cotización lo más cercana posible a la realidad. Por medio del Decreto 107 se establecieron dos mercados de cambio: uno de certificados, y otro libre para capitales y ciertos servicios. Recuerdo entonces que el objeto de establecer esos dos mercados fue el de asegurar que las exportaciones privadas suministraran los fondos, en monedas extranjeras, necesarios para las importaciones esenciales. Y el de evitar que los movimientos de capital o invisibles afectaran desfavorablemente, en un momento dado, el normal abastecimiento de materias primas y otros elementos indispensables".

"Continúo aquí recordando cómo se produjo esa variación hasta llegar al 6.10 o algo así. Cómo se pagaron esas sumas?

"La política de restricción de importaciones operó con eficacia, los registros correspondientes a octubre, noviembre y diciembre de 1.957 y enero de 1.958, dieron un promedio de US\$ 25 millones promedio inferior a las necesidades para mantener la producción y abastecer los consumos indispensables. Sin embargo, con un gran esfuerzo fue sostenido, no sólo para recuperar el crédito perdido, sino para hacer el máximo esfuerzo, de acuerdo con los consejos de los técnicos del Fondo Internacional, del Banco Internacional y de las instituciones norteamericanas de crédito que prestaban su cooperación al país.

"El mantenimiento del nivel de US\$ 25 millones por mes constituía un enorme sacrificio. Era un freno serio para el desarrollo. Si se compara tal cifra con el promedio mensual de importaciones del año de 1.953, que puede considerarse como un año de equilibrio económico en el nivel de empleo y producción, se verá el gran sacrificio que el país hizo para someterse a la más estricta austeridad. Y ese sacrificio se hace más notorio si se comparan las cifras con los años de mejor ingreso cafetero que son 1.954 y 1.955.

"Sin embargo, apesar de todos los esfuerzos hechos por el Gobierno y por el país para reequilibrar sus finanzas, en mayo de 1.958 la Comisión que envió el Gobierno a los Estados Unidos tuvo que presentar ante las autoridades norteamericanas una solicitud de créditos que montaron acerca de 103 millones de dólares en el primer año. Se pidió desde entonces una cooperación similar para los años subsiguientes, basada en la imposibilidad del país de mantener el nivel bajo de importaciones que había sido necesario imponer para regresar al equilibrio, a menos que los precios del café aumentara el ingreso en divisas, posibilidad que desde entonces fue considerada muy remota.

"En la solicitud oficial que se hizo al Export and Import Bank en 1.958, se mencionó claramente la necesidad de un crédito igual (cerca de 100 millones de dólares) para 1.959 y para cada uno de los años subsiguientes.

"Si bien el grande esfuerzo fue hecho con la austeridad, mejoraba la posición de crédito y eliminaba la situación caótica de deudas comerciales a corto plazo, es un hecho que el problema crucial entre la relación de la disponibilidad de divisas y las necesidades mínimas del país para mantener la producción y el empleo, no podía solucionarse por ese sistema.

"En efecto, las predicciones de la Misión para el año siguiente se cumplieron. La exportación cafetera calculada en 4.8 millones de sacos a un precio de US\$ 0.52 la libra, fue insuficiente para

atender las necesidades mínimas de importación del país y la deuda comercial refinanciada.

"La Misión financiera de Colombia presentó un análisis de las medidas tomadas para imponer la austeridad y todo el proceso de ajuste.

"Al año siguiente, señores Representantes - para no leerles más de lo que es indispensable -, la nueva Misión, que entonces encabezaba el Doctor Copete Lizarralde, tuvo que llegar a los Estados para expresar que lo que había dicho la Misión del Doctor López y del Doctor Ospina Pérez, había resultado real. El café se bajó. Hemos perdido ya 103 millones de dólares que ustedes nos prestaron, y algo más.

"Para que vean ustedes cómo han aumentado las dificultades de importación en los últimos años les leo los promedios.

US\$ millones

En 1.950.....	36
En 1.951.....	32
En 1.952.....	35
En 1.953.....	42
En 1.954.....	53, cuando el éxito del café.
En 1.955.....	52
En 1.956.....	39
En 1.957.....	35
En 1.958.....	23, en la época de nuestra austeridad tremenda.

"Sin embargo, la austeridad no fue suficiente. El Gobierno de los Estados Unidos prestó al año siguiente 100 millones más y 167 millones al siguiente; y sin embargo, se llegó a la situación que contemplábamos cuando el Doctor Lleras me habló sobre el déficit probable para 1.962. Le decía yo entonces:

"Al hacerse el estudio de las perspectivas de balanza para 1.962, se encuentra que el cálculo global de la balanza de pagos, señala un total de entradas de 506 millones de dólares y un total de pagos indispensables de 768 millones de dólares. Es decir, que se prevé un déficit, razonablemente calculado, de 262 millones de dólares".

"Quien no haya tenido los antecedentes que he mencionado, puede pensar que el país no ha actuado con prudencia y con suficiente control de los elementos de la economía. Sin embargo, los antecedentes mencionados señalan que desde 1.957 el Gobierno sabía que mientras no se lograra una estabilización y posiblemente un aumento en los precios del café, sería necesario una ayuda exterior muy considerable.

"Si en 1.958 la Misión colombiana estimaba que sería indispensable un mínimo de 100 millones de dólares anuales para mantener la situación de balanza de pagos necesaria, no para un desarrollo económico espectacular, sino para el sostenimiento de un ritmo moderado de producción y empleo, no parece extraño que habiendo sido hechos los cálculos entonces con base en un precio de 0.52 centavos la libra de café, sean necesarios, cuatro años después, 262 millones de dólares para obtener un equilibrio de la balanza de pagos, que debe incluir algunos elementos de avance en el desarrollo económico, cuando el café se vende a 0.42 centavos.

"Hoy, señores Representantes, el café está a menos de US\$ 0.40 centavos.

"Puede entonces decirse que la mala situación es obra de un hombre o de un Ministro que infló o desinfló o de la falta de un control administrativo? No, señores Representantes. Esta es la tragedia de todos los países subdesarrollados, contra la cual el mundo entero está en pie, contra la cual hay un grupo de dos terceras partes de la humanidad que lucha por el desarrollo económico.

"Con estos antecedentes, debo expresarles que el país habría podido usar las armas que le da la Ley 1a. de 1.959, para permitir que el desequilibrio en la balanza de pagos se arreglara lentamente, en una forma progresiva, sin causar grandes impactos. Por diversas circunstancias, el Gobierno pensó que era preferible mantener la tasa oficial de cambio y ha venido haciendo remates en el Banco de la República, que en realidad no son remates, por que el señor Gerente del Banco de la República los martes y los viernes llama a los bancos a preguntarles qué necesidad de cambio internacional tienen, y esa suma exactamente, que necesita el país, la saca a remate a 6.70. De manera que el cambio no ha variado efectivamente en cuatro años.

"Hay razones justas para que no hubiera podido variarse ese precio del dólar. Tal vez la que quiero mencionarles, porque es la que es más importante, es la dificultad de manejar los precios del café sin un pacto internacional, que como el nuevo entrará, espero yo, a regir los primeros meses del año, con un cambio fluctuante. Es la verdadera dificultad con cambio fluctuante. Hasta un punto tal, es así, que los grandes institutos internacionales, expertos en esta clase de menesteres, que son

todos partidarios del cambio fluctuante y de la unificación cambial, como base para que todas las economías tengan sana moneda, encuentran que en países que tienen los problemas que tiene Colombia, es tolerable - no aceptable -, un cambio de esta naturaleza, por las dificultades que la variación constante de los precios puede tener en sus productos básicos en el mercado internacional.

"Pero el hecho, señores Representates, es que en el curso de estos meses, en el curso de estos años, las precarias reservas del país se han agotado. Para atender a esos remates y no modificar la tasa de cambio, el Banco de la República ha tenido que recurrir a créditos externos de gran magnitud, como ustedes los conocen en el informe del Doctor Mejía Palacio. Todos lo que él menciona allí existen; lo que pasa es que no se han gastado, y muchos de esos no se podrán gastar suficientemente, si no proveemos aquí la contraparte necesaria en pesos colombianos. Pero los créditos existen y están otorgados.

"Ha tenido que recurrir a una serie de operaciones a corto plazo con bancos americanos y bancos europeos. Ha tenido que recurrir a operaciones de swap. Ha tenido que recurrir a préstamos en el Federal Reserve Bank, que presta solamente a los bancos centrales y por un término limitado de emergencia de 90 días, muy raramente prorrogables a seis meses. Pero llegó el momento, señores Representantes, en que no es aconsejable prolongar esa falta de realidad económica.

"Si no tuviera señores Representates, la absoluta confianza que tengo el país, la absoluta confianza que tengo en las posibilidades internacionales en este momento, a que me referiré más adelante, si no tuviera confianza absoluta en que, si tenemos el coraje de enfrentar la situación, el país entra, con grandes impactos en una nueva era, sana y sólida, tendría muchas dudas, señores Representates, de decir aquí la verdad, porque podría presentarse la situación de que este pánico que hemos visto en los dólares libres, que el Gobierno no tiene otro remedio que constatar, así no pueda explicar, podría presentarse también en los dólares certificados.

"Y si se presentaran en los próximos remates solicitudes superiores a las necesidades normales del crédito que puede atender con facilidad el Banco de la República con las ayudas internacionales, que les explicaré, llegaríamos a una devaluación forzada por los remates reales.

"Pero como tengo confianza en que ustedes van a solucionar este problema; como tengo confianza en que el país al entregarles estos proyectos a su Congreso, a los hombres que representan al país, para su estudio, para su discusión, va a encontrarle una solución adecuada, no tengo ninguna dificultad en explicar aquí

en el micrófono, para que lo oiga todo Colombia y para que lo oigan en el exterior, cuál la real situación de Colombia.

"La situación de reservas del Banco de la República es actualmente, señores, muy precaria.

"Está formada por 40 millones de dólares en oro, que está en los Estados Unidos, pignorado una parte a un crédito del Federal Reserve Bank, que debe ser pagado en el mes de noviembre. De esos 40 millones, señores Representantes, debido al pánico de ayer, que obligó un remate de 13 y medio millones, perfectamente exorbitante dentro del comercio normal del país, solamente por temor, se vendieron hoy 20 millones.

"Quedan, pues, 20 millones de dólares en los Estados Unidos.

"30 millones o 35 millones de dólares aquí. El oro acá es realmente poco útil; es preferible tenerlo allá donde se puede pignorar.

"Y más o menos 20 millones o algo más de divisas extranjeras.

"El resto de las reservas no es utilizable, porque está representado por 24 millones del capital del fondo internacional; están ya utilizados por el stand-by, una serie de certificados de cambio que no han sido utilizados esta semana, pero que los serán en cualquier momento que los propietarios lo quieran hacer, etc.

"Y contra esas reservas, existen compromisos que pasan de 300 millones de dólares, de la Nación y del Banco de la República, por créditos extranjeros amortizables en noviembre, diciembre, y hasta cinco años. Y deuda comercial que asciende hoy a 350 millones de dólares, de los cuales suponemos, o sabemos casi con seguridad, que la mercancía respectiva ha entrado ya al país, en una proporción de 280 millones de dólares.

"De tal manera que la parte grave de la situación hoy, es que el valor de las reservas utilizables está muy por debajo de las obligaciones inmediatas, si se presentaran las licencias de cambio para su solicitud de reintegro.

"Es pues que es una situación que no podía prolongarse.

"Hubiera querido, señores Representantes, presentar ante ustedes estas informaciones hace un mes. Desde que llegue aquí, vi cifras preocupantes y comprendí que no había otra solución que presentar ante ustedes los programas que habría que seguir. Pero era imposible improvisar.

"Sé cuál es el límite de mis capacidades, muy pequeño, señores Representantes; no sé porque el Gobierno me ha llamado a este cargo en este momento tan difícil. No lo comprendo. Pero tengo

obligaciones con mi país que me exigían venir a prestar esta ayuda- espero que sea por pocos días- , pero aquí la estoy prestando con honestidad y decisión.

"Ustedes van a resolver los problemas.

"Qué se hizo entonces, señores Representantes? Yo no podía asumir la responsabilidad cuando tantas gentes de peso opinaban que había mil maneras, que era muy fácil poner controles nuevos, que era fácil limitar las licencias de importación. Y yo sabía que todo eso era una ilusión. Qué obtenemos con cerrar indefinidamente las importaciones, si tenemos ya deudas comerciales que sobrepasan el límite de nuestras reservas?

"Entonces, señores, solicité al Banco Internacional, al Fondo Internacional y al Grupo de los nueve sabios que como ustedes saben representan al grupo técnico, independiente de todo Gobierno, de la Alianza para el Progreso, que está formado por distinguidos elementos, entre ellos dos brillantísimos economistas chilenos, un francés, un norteamericano, el Doctor Hernando Agudelo y otros eminentes expertos, que colaborarán en el estudio de la situación.

"Esos señores han prestado un valiosísimo servicio. Atendieron a mi llamada inmediatamente. El Fondo y el Banco mandaron sus técnicos; hicieron un estudio exhaustivo que aquí está para ustedes. La situación colombiana es difícil, pero su programa es francamente optimista sobre las posibilidades futuras, a un inmediato muy cercano.

"El estudio aconseja que no hay otra solución que producir un encarecimiento inmediato del dólar de importación, modificar sustancialmente las condiciones internas de operación, el manejo de la moneda y corregir los errores que en materias tributarias y económicas se están produciendo.

"Solicité a los señores nueve sabios y aquí tengo para ustedes, señores representantes, su opinión. Es enteramente similar. Llamé, señores Representantes, al Banco Internacional, para rogarle un concepto, y la Misión del Banco Internacional dice: Estamos decididos y ya hemos invitado a Europa a que entre en un Grupo de consulta, que promete ayudar con la cooperación internacional, para obras de desenvolvimiento económico, que representarían para Colombia un promedio en los años que vienen, que comienzan con 200 millones de dólares el primer año. Es decir, la solución del problema de nuestros cambios. Siempre, dijo el Banco, que ustedes tengan el valor de restablecer el equilibrio, con todas las dificultades que eso representa, con todos los esfuerzos e impactos políticos y sociales que ellos exige, salarios, precios, todo, a un nuevo punto de equilibrio que garantice el desarrollo económico... Pero esos consejos, señores Representantes, son muy difíciles de aplicar. El impacto

tan grande, que pensé que era útil buscar otras fórmulas de solución, tal vez más adaptables a nuestra mentalidad indígena, tal vez más recursiva, más acordes con nuestra mentalidad criolla. Traté de buscar otras soluciones.

"Entre ellas encontré la que voy a tener la oportunidad de presentarles...

"La fórmula, señores, se basa en atender partes de la filosofía que implica una economía sana, aconsejadas por el Fondo Internacional, y se explica así: primero, encarecer las importaciones; para qué? Para evitar la sobrefacturación y la presión sobre los pedidos al exterior... Pero además de encarecer las importaciones tenemos que suprimir de todas maneras las presiones inflacionarias, de donde quiera que ellas vengan".

En ese texto era clara la relación entre la crisis cambiaria y el desajuste monetario, debido especialmente al déficit fiscal, temas que desarrollamos en el Capítulo 1 de la segunda parte y de la Junta Monetaria que buscamos solucionar con el Doctor Sáenz de Santamaría a través de la creación y de la política de ese organismo, según ya se indicó quedaba sin embargo mucho por hacer en el área fiscal no solamente de la nación sino de los departamentos y municipios. A éste tema dedicó el propio Doctor Sáenz de Santamaría, buena parte de esa obra "Una Epoca Difícil", en la cual relata las conclusiones a que llegó en el año de 1.961 sobre las causas del déficit fiscal, algunas de carácter legal, pues aunque la influencia del derecho en el desarrollo es clara, no siempre ha sido positivo. Así, entre tales causas señala la lentitud del Congreso en aprobar numerosos proyectos de ley de su antecesor, el Doctor Jorge Mejía Palacios, la expedición por las Cámaras de leyes muy gravosas sin la correlativa aprobación de los impuestos necesarios para asumirlas; la eliminación del impuesto a las exportaciones de café y, los aumentos de los gastos del Estado relacionados con el orden público. Manifiesta su excepticismo por la disminución del gasto público, "porque la vida moderna impone una serie de inversiones y de obligaciones nuevas por parte del Estado que son solicitadas por todos los sectores sociales y económicos y que en los países libres, deben ser atendidos por los gobiernos democráticos.

Es posible, sin duda -agrega- perfeccionar la administración.

Concluye -refiriéndose al estudio que se adelantaba bajo la orientación del Taylor- "para que el sistema tributario se acomode a las necesidades del presente y de inmediato futuro, es indispensable un gran esfuerzo nacional valeroso y decidido, en el cual cooperen con el Gobierno y con el Parlamento todas las fuerzas vivas del país en su análisis, discusión e implantamiento". (Op. Cit., Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1.964, págs 57 - 59).

II. Nuevo Estatuto de cambios internacionales y comercio exterior (decreto 444 de 1.967) y sus antecedentes

Muchos fueron los esfuerzos jurídicos que se realizaron para hacer frente a la crisis cambiaria. Ellos se proyectaron en numerosos campos y, junto con la creación de organismos técnicos en el campo financiero, especialmente la Junta Monetaria, que se analizó en el capítulo 1 de esta parte, así como con el propio decreto 444 de 1.967, trajeron como efecto colateral una mayor autonomía para el manejo de nuestra política en dicho campo. No pretendo con lo dicho atribuir exclusivamente al derecho tales esfuerzos y logros, ni negar a la economía la parte que en los mismos le correspondió, pero sí pienso que ella, por sí sola, sin la colaboración de derecho, habría sido incapaz de lograrla. La política económica es un esfuerzo interdisciplinario, por ello mi insistencia en el que los abogados estudiaran a fondo la economía, en la facultad de derecho de la Universidad de los Andes. La dramática situación cambiaria expuesta por el Ministro de Hacienda en su discurso ante la Cámara de Representantes el 7 de noviembre de 1.962 exigía reconocer la devaluación, es útil para propósitos de nuestro escrito, resumir el porqué, cómo ello se llevo a cabo, tomando casi textualmente la narración que sobre el particular hace el propio Ministro en el capítulo quinto de su obra "Una Epoca Difícil".

Los organismos financieros internacionales y la AID se negaban a otorgar préstamos a Colombia sin que celebrara un convenio de **stand - by** con el Fondo Monetario Internacional y éste exigió claras condiciones para tal fin, en memorando del 5 de octubre de 1.962, suscrito por Walter Robichek, Jefe de la misión de ese organismo. De las cuatro alternativas planteadas al Congreso, éste escogió el plan de estabilización del Fondo Monetario, con algunas variantes.

Del anterior relato surgen algunas conclusiones útiles para el manejo de la política cambiaria. En primer término, que es inconveniente llevar al Congreso los procesos de devaluación, así sea para reconocer ésta última, por los efectos especulativos a que su debate da lugar; en segundo término, que las devaluaciones no deben tener propósitos fiscales; en tercer lugar, que son inconvenientes los sistemas de tasas múltiples de cambio; finalmente, que no conviene adoptar los programas de agencias extrañas a nuestro medio, por técnicas que ellas sean. De hecho, la devaluación de 1.962 fracasó, aunque en ello gravitaron también otros factores, particularmente el incremento general de salarios acordado en la Presidencia de la República, en una reunión de Jefes Públicos, Parlamentarios y Ministros entre los cuales me contaba yo, aunque en la difícil posición de simple "encargado" del Ministerio de Hacienda y con escasos 23 años de edad; todo se hizo a instancias del entonces Ministro de Trabajo, Doctor Belisario Betancur, cuya frágil gratitud y escaso criterio económico vine a conocer años después, cuando ejerció la

Primera Magistratura de la República. Al aumento general de salarios decretado por la ley 1a. de 1.963, se sumo luego adversas condiciones climáticas.

Era necesario adoptar nuevas medidas, pero el Presidente Guillermo León Valencia dudaba en tomarlas debido al reciente insuceso. Desfilaron entonces varios Ministros de Hacienda, durante cortos lapsos de tiempo, como los Doctores Diego Calle Restrepo, Gustavo Balcazar Monzón, Hernando Durán Dussan e Ignacio Copete Lizarralde, quien no alcanzó a posesionarse. Finalmente se hizo cargo de la expósita cartera el Doctor Joaquín Vallejo Arbelaez, con quien logramos que se expidiera, en desarrollo del estado de sitio, el Decreto 2.322 de 1.965, en el cual se establecieron mecanismos para una nueva devaluación a través de un complejo sistema de tasas de cambio múltiples y se sentaron las bases para un control de cambios sobre el movimiento de capitales, que era libre (o "libérrimo") conforme a la Ley 1a. de 1.961, Estatuto Cambiario que rigió hasta la expedición del Decreto 444 de 1.967, aunque el Decreto 2.322 de 1.965 implicó un avance importante en el peregrinar hacia una senda cambiaria adecuada al país, su vida fué efímera.

En las postrimerias de 1.966, surgieron de nuevo desajustes cambiarios de gravedad y un deplorable manejo de las relaciones de los organismos financieros internacionales con Colombia. Vinieron nuevamente exigencias inaceptables, que culminaron con el conocido rompimiento del Gobierno del expresidente Carlos Lleras con el Fondo Monetario Internacional y el establecimiento de un riguroso control de cambios (Decreto legislativo 2.867 d 1.966). Pero a principios de 1.967 era claro para el ilustre mandatario la necesidad de que se reabriera el crédito externo para el país; convocó entonces a algunos de sus más proximos asesores económicos a fin de explorar fórmulas que lograrán ese propósito.

Se descartó la nueva devaluación masiva exigida por las entidades financieras internacionales, pues a juicio del expresidente no estaban dadas las condiciones fiscales y monetarias que la hicieran útil; también se descartó devaluar nuevamente a través de un sistema de tasas de cambio múltiples, pues la experiencia del Decreto 2.322 de 1.965 estaba aún muy fresca en la memoria nacional; finalmente, se dejó de lado un incremento de aranceles pues a parte de que el incremento tenía que ser de inmensas proporciones cubría solamente las importaciones futuras de bienes, sin afectar los giros por importaciones ya realizadas de bienes y los de invisibles (servicios y capitales). Quedaban tan solo dos alternativas: un control total de cambios, que defendía ardientemente el Doctor Abdón Espinosa Valderrama, entonces Ministro de Hacienda, lo cual dejaba si solución el problema y un sistema de devaluación gradual, con una tasa de cambio variable en función de las fuerzas de demanda y oferta de divisas, que propuse yo pero al cual encontraba reparos el Doctor Arturo Gómez

Jaramillo, Gerente General de la Federación de Cafeteros, porque a su juicio dificultaba el manejo del mercado internacional del grano. Según mi óptica el sistema era favorable para los cafeteros, quienes se beneficiarían con las alzas del tipo de cambio, lo cual contribuiría a la movilidad del mercado de monedas extranjeras, pues no estarían interesados en su cotización tan solo los importadores, amigos desde siempre de bajas tasas de cambio.

El Expresidente Carlos Lleras Restrepo acogió finalmente mi fórmula y días después constituyó un comité para redactar el nuevo estatuto. Vino luego la extenuante tarea que nos había confiado, en la cual fuimos muy activos; a mí me favorecía el hecho de que como asesor de Junta Monetaria, no tenía que atender público ni ejercer funciones operativas. Eran también muy acuosos Edgar Gutiérrez, a quien encomendamos la parte relativa a capitales extranjeros y Carlos Gustavo Arrieta, quien tuvo la poderosa labor de examinar lo relativo a hidrocarburos; también Jorge Valencia Jaramillo, a la sazón director de INCOMEX y experto, por lo tanto, en materias de comercio exterior. Conté además, con la invaluable colaboración de Jorge Ruiz Lara, mi compañero en la asesoría de la Junta Monetaria y con la ayuda permanente del personal técnico y secretarial del Banco de la República, donde funcionaba la Junta; allí nos reuníamos diariamente para ir luego a la Presidencia de la República donde revizábamos, cada capítulo, bajo la dirección del Primer Mandatario, Doctor Carlos Lleras Restrepo.

Uno de sus principales aciertos fue combinar mi idea del mercado de divisas con elementos de control que le permitieron al Estado evitar eventuales oscilaciones bruscas en el precio de las monedas extranjeras. Concluimos así, el 22 de marzo el nuevo estatuto de cambios internacionales y comercio exterior

Poco después de encargarme del Ministerio, el mismo 10. de octubre de 1.962, se iniciaron las conversaciones oficiales con la Misión del Fondo Monetario y con funcionarios del Banco Internacional, a quienes había pedido en Washington que cooperaran en el análisis de la situación y en buscar soluciones para ella. Se habló también con funcionarios de la Agencia Internacional para el Desarrollo, organismo financiero de los Estados Unidos para la ayuda externa y, por entonces, única fuente posible de financiamiento para créditos de balanza de pagos diferentes de los de corto plazo de los bancos comerciales estadounidenses o europeos o de eventuales operaciones con el Federal Reserve Bank y el Banco de la República, también de corto plazo. No parecía prudente continuar las operaciones de "SWAPS".

El panorama estudiado durante los primeros cuatro días fue bastante oscuro. El Gobierno norteamericano desde fines del año de 1.961 se había mostrado renuente a dar créditos adicionales para balanza de pagos. Las agencias internacionales nunca han

sido partidarias, salvo en casos excepcionales, de esta clase de créditos y el Fondo Monetario, institución creada con sentido universal, precisamente para atender desequilibrios transitorios de las balanzas de pagos de los países miembros, no podría firmar un nuevo convenio de "stand-by" que abriría las puertas a la ayuda de otras instituciones financieras, sino mediante condiciones entre las cuales estaba la devaluación. El Fondo Monetario nunca creyó, como no creía tampoco ninguna de las entidades financieras, que Colombia pudiera continuar con la situación que tenía desde fines de 1.961 sin que, en una forma u otra, y más temprano o más tarde, tuviera que llegar a una devaluación, cada día de condiciones más difíciles.

Las activas gestiones del Gobierno a fines de 1.961 y principios de 1.962 llegaron a encontrar una respuesta prácticamente negativa en el Gobierno de los Estados Unidos. Todo se sujetaba a que se estableciera un "stand-by" con el Fondo Monetario y las posibilidades eran muy limitadas, aun así, ante el desequilibrio previsible de la balanza para 1.962 que el Gobierno había computado desde principios del año en 262 millones de dólares.

Después de activas gestiones, dentro de las cuales fue necesario llegar a los más altos niveles en el Gobierno norteamericano, ante la situación de la violencia y la agitación del período pre-electoral, fue posible para el Gobierno conseguir, aproximadamente en abril de 1.962, la única suma que se otorgó al país en aquel entonces: treinta millones de dólares del Gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, en ese crédito se estableció que no podía utilizarse para el presupuesto nacional la contraparte en pesos de esos treinta millones.

Esta era la situación el 10. de octubre de 1.962. El 5 del mismo mes después de adelantadas las conversaciones a que me he referido, el Fondo Monetario presentó al Ministerio de Hacienda el memorando que figura en el capítulo 6 de la sexta parte. En él aparecen claras las condiciones exigidas para la firma de un "stand-by". Y esta firma era indispensable para poder obtener créditos del Banco Internacional, de la AID y para poder utilizar el cupo en el Fondo Monetario, proveniente de ese "stand-by".

No había, pues, muchas alternativas. El Presidente Valencia con serenidad y rapidez analizó el problema, leyó los documentos del Fondo Monetario y encontró conveniente, antes de tomar determinaciones, que el Consejo de Ministros oyera una explicación general sobre la situación y, además, que escuchara también a los funcionarios de las instituciones internacionales que por entonces se encontraban allí. El Consejo de Ministros se dió cuenta clara de la situación; varios Ministros dieron sus opiniones, sin dejar de reconocer el Presidente de la República y los Ministros la seriedad y aguda incidencia que estas medidas tendrían para el país. Pero, había otras soluciones?

El señor Presidente y el Ministro de Hacienda iniciaron también, en las semanas subsiguientes, numerosas consultas con jefes de los partidos políticos que apoyaban al Gobierno y, dentro de la discreción que tal situación imponía, continuaron las conversaciones con los organismos internacionales, cuyos representantes, a solicitud del Ministro, permanecieron en Bogotá todo el mes de octubre y parte de noviembre.

Simultáneamente, y para evitar que en un momento dado fuera indispensable producir la devaluación siguiendo el sistema de la Ley 1a. de 1.959, el Gerente y el Subgerente del Banco de la República, quienes estaban completamente informados de la situación y colaboraron inteligente y activamente con el Ministro de Hacienda en el análisis de las soluciones posibles, consiguieron créditos transitorios a corto y mediano plazo (muy pocos estos últimos, si mal no recuerdo) para sostener los remates de dólares al cambio oficial.

Aparecía clara la justa observación del Fondo Monetario de que la inflación continuaba estimulada por la compra en el mercado libre de dólares y su venta en el mercado oficial, con una pérdida para la cuenta de cambios que manejaba el Banco de la República, que era, naturalmente, emisión primaria. Esa partida fue calculada por el Fondo Monetario en una cifra anual superior a 400 millones de pesos. Así se demostró al final de 1.962, cuando se hicieron las operaciones de ajuste de la deuda de la Nación con el Banco de la República para aclararla en relación con todas las devaluaciones anteriores y con la que se hizo en el mes de noviembre. Esta operación no se había realizado en los años anteriores.

Los remates continuaron cada vez mayores. El dólar libre que, de acuerdo con la oferta y la demanda, podría separarse del tipo de cambio oficial si el Banco de la República no intervenía vendiendo dólares, se alejaba más del precio que se mantenía para la divisa oficial. Eran frecuentes los casos de sobrefacturación de importaciones y notorio el incremento del contrabando de café. La diferencia entre los dos cambios permitían el pago de actuaciones delictuosas a autoridades secundarias. No de otra manera se podía explicar que el café saliera en camiones por veredas, y aun por carreteras, para ser exportado más tarde como producido en Venezuela.

En las tres semanas subsiguientes, los remates subieron a niveles que no podían ser sostenidos por mucho tiempo. En la última semana de octubre se presentó un remate de 13.5 millones de dólares y el viernes subsiguiente uno de 12, aproximadamente. Casi 26 millones de dólares en una semana, cuando las reservas netas no pasaban de los 80 millones, cuando no estaban entrando sumas importantes por las exportaciones de café, como pasa habitualmente en esa época del año, y cuando se calculaba en 250 millones de dólares, más o menos, la deuda comercial proveniente

de importaciones ya entradas al país y que, en consecuencia, los colombianos afectados tenían el derecho a reembolsar en cualquier momento.

Fue entonces cuando el señor Presidente con su Ministro de Hacienda, y luego de consultar a los jefes políticos y al Gabinete tomó, el 6 de noviembre, la decisión de devaluar mediante la clausura temporal de la Oficina de Importaciones, la cual no registraría más licencias. Y el Gobierno presentó el 7 de noviembre a la Cámara de Representantes, los proyectos de ley para que el Congreso tomara las decisiones que estimara convenientes.

La decisión y la devaluación en la produjeron el tarde del 6 de noviembre y de ellas sólo estaban enterados los personajes de que he hecho mención.

Los miembros del Consejo Nacional de Planificación, aun cuando conocían la situación, no fueron informados. Por esa razón, más tarde presentaron renuncia de sus cargos.

A partir del 7 de noviembre, y al abrirse de nuevo los remates en el Banco de la República, los dólares oficiales subieron al precio de \$ 9.00 y los dólares libres bajaron a \$ 10.00.

Comenzó entonces todo el proceso que el país conoció y que produjo mucha agitación y que naturalmente tuvo serias consecuencias.

Presentado el programa ante las Cámaras no la devaluación, que ya estaba hecha, sino la forma de ejecutarla para que llegara al Presupuesto Nacional el beneficio del diferencial cambiario-, comenzó el amplio debate público en el cual todos los sectores afectados querían obtener las mayores ventajas. Los caficultores, con todo el poder que su número, su situación y su asociación les dan, fueron los primeros en intervenir con el propósito de obtener la mayor proporción posible de la diferencia que establecía en el cambio oficial sobre el nivel anterior. Tenían los mismos muy buenos argumentos que presentan en la época actual: los costos de producción se han elevado y no es justo que quien exporta manufacturas o cemento o frutas o cualquier producto nacional, reciba por los dólares de las exportaciones \$ 10.00 por cada uno mientras quien exporta café, solo reciba algo más de siete. El argumento es francamente impresionante. Sin embargo, desde el punto de vista económico y fiscal, el problema aparecía claro para el Gobierno y para las agencias internacionales de financiamiento. Era indispensable allegar fondos para el presupuesto nacional por medios no inflacionarios y el café, sobreproducido en el mundo, no podría ser exportado en mayor volumen- como sí podría hacerse con otros productos -por el hecho de otorgar mayor precio a los dólares de exportación.

El mercado internacional y luego las cuotas de los pactos no lo permitían.

Algunos caficultores argumentaban que de entregárseles todo el diferencial cambiario, ellos podrían exportar mayores volúmenes a más bajos precios. Existen grupos de distinguidos caficultores que ha sido, desde la época en que don Manuel Mejía dirigía la Federación, opuestos a los pactos cafeteros. Temporalmente, y desde el punto de vista personal, quizás podrían tener razón; pero habría sido inconveniente para el país. Para la economía colombiana lo que representa la entrada global es el producto del volumen exportado por el precio promedio. Para el particular lo que representa esa misma entrada es el volumen que él pueda exportar; y este volumen es mayor seguramente sin pacto y sin cuotas, pero sería a un precio menor, que llevaría hacia abajo en cadena, los precios en los mercados internacionales y, a la postre, produciría una entrada global inferior.

Todos los países del mundo, inclusive los de la Cortina de Hierro, lo entendieron así y de ese criterio surgió el pacto internacional de cuotas de productores y consumidores en las Naciones Unidas.

Los comerciantes, que ya habían importado sus mercancías y que afirmaban haberlas vendido a precios bajos, pedían una compensación por esas partidas. Como si el Gobierno se hubiera comprometido al sostenimiento de una tasa de cambio y sin tener en cuenta la vigencia de la Ley 1a. de 1.959. (De haber operado esta ley desde el principio con un "cambio flexible" probablemente habría evitado esa situación aun cuando, desde luego, su aplicación habría producido otros fenómenos económicos contra los que la industria y los importadores lucharon con empeño en épocas pasadas).

III. La expedición del Regimén de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior de Colombia mediante la sanción por parte del Presidente Lleras Restrepo del Decreto-Ley No. 444 del 22 de marzo de 1.967, marcó un hito en la historia económica del país y la culminación de un proceso de búsqueda de un marco regulatorio que pusiera fin a los sobresaltos cambiarios experimentados por el país desde los años treinta. El nuevo Regimén de Cambios buscaba así mismo sentar las bases para una solución duradera a los problemas estructurales del sector externo de la economía.

Si bien la esencia de cualquier esquema regulatorio es la de restringir el espectro dentro del cual toman sus decisiones los agentes económicos, alterando sus preferencias y llevándolo a puntos subóptimos, no es menos ciertos que bajo algunas circunstancias dicha teoría acepta apartarse de la regla de decisión óptima admitiendo y aún recomendando la acción reguladora del Estado.

Este es el caso, por ejemplo, de la prestación de un servicio público en el cual, dada una determinada estructura de costos, su forma óptima de suministro le otorga a una gente un monopolio natural. Igualmente importante y justificable se vuelve la acción del Estado cuando no se cumplen los presupuestos ideales del paradigma de la competencia perfecta y nos enfrentamos a la comparación de situaciones subóptimas. Bajo dichas circunstancias, el ente regulador podría conceptualizarse explícitamente como un agente encargado de administrar un contrato de largo plazo en favor de las comunidad.

Así como uno de los objetivos fundamentales de los contratos privados es el facilitar el intercambio, reduciendo la incertidumbre y previendo normas para la resolución de conflictos ante diferentes contingencias, así mismo el establecimiento de reglas estables y bien definidas en materia cambiaria también persigue igual fin. Ello en razón a que la principal característica de las transacciones internacionales es la de requerir el uso de diferentes monedas y, por consiguiente, el Estado tiene que entrar a definir las normas para la conversión y transferencia de poder de compra entre países. Dicha conversión de monedas se lleva acabo en el mercado cambiario.

La organización del mercado cambiario puede adoptar muy variadas formas. En unos casos este mercado puede ser el prototipo ideal de un mercado perfecto, en el cual se transa una mercancía homogénea entre un gran número de participantes que gozan de información óptima, oportuna y poco costosa. No obstante, dicho mercado puede regularse mediante la intervención de las autoridades de un país, de dos manera principales 1/: (a) limitándose el acceso al mercado; y (b) restringiéndose el rango dentro del cual pueden fluctuar los precios, en este caso la cotización de la moneda que se negocia.

La primera, y quizá más importante limitación al funcionamiento del mercado cambiario es la de restringir su convertibilidad.

Con ello se restringe o se prohíbe la libre transferencia de poder de compra entre países limitándose o prohibiéndose el cambio legal de una moneda nacional por otra. En el caso de la completa inconvertibilidad de la moneda, el Gobierno asume el monopolio de compra y venta de divisas, mediante un completo control del mercado cambiario y de la asignación de las divisas que desde ese momento entra a racionar. Dicho racionamiento, a su vez, puede adquirir formas diversas e incluso exóticas 2/, dentro de las cuales se cuenta las tasas de cambio múltiples, a fin de discriminar y dirigir los subsidios o los sobrecostos a determinados agentes o actividades que operan o requieren de moneda extranjera. Si bien la libre convertibilidad fue la norma antes de la Gran Depresión de los años treinta, hoy la libre convertibilidad se da, casi que exclusivamente, entre las monedas de las economías desarrolladas.

La segunda restricción anteriormente referida, la limitación del rango de variabilidad de las paridades cambiarias, implica que el precio de una moneda en términos de otra u otras monedas no puede fluctuar libremente de acuerdo con las fuerzas de la oferta y la demanda. Ello se ha buscado, por lo general sin mucho éxito, como una forma de defender artificialmente una determinada paridad. No obstante, las autoridades económicas por razones enteramente válidas, tales como el contrarrestar fenómenos puramente transitorios o ataques especulativos infundados, pueden intervenir en el mercado cambiario para reducir el grado de variabilidad de las tasas de cambio. Este último objetivo ha formado parte de la agenda de las distintas reformas al sistema monetario internacional y constituyó uno de los objetivos para los cuales fue creado el Fondo Monetario Internacional (FMI), como se verá más adelante. La extrema variabilidad de las paridades y las recurrentes devaluaciones competitivas que se dieron en un esfuerzo vano por mantener la competitividad de las exportaciones en la década de los treinta llevó a una dramática contracción del comercio mundial.

Por las razones históricas que se examinan en este volumen, Colombia adoptó en 1.967 un régimen comprensivo de control de cambios. El Gobierno asumió el monopolio de la compra-venta de divisas, suprimiendo la libre convertibilidad del peso colombiano, dándole a la vez un manejo gradual a la tasa de cambio nominal con lo cual redujo la inestabilidad del pasado.

A diferencia de otros regímenes cambiarios, el Régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior no buscó solamente el expediente tradicional al que se acude al implatar, el control de cambio: la certeza e inmediatez de los resultados. Aunque ciertamente en el momento de su adopción el Gobierno enfretaba un exceso de demanda por divisas, el Estatuto iba mucho más allá de tratar de afrontar las dificultades cambiarias del momento. Se le estaba proponiendo al país un cambio de énfasis en su modelo de desarrollo, que había estado más bien orientado hacia un

esquema de sustitución de importaciones, cuya precaria viabilidad había sido posible gracias a elevadas barreras proteccionistas y presentaban síntomas de agotamiento.

La influencia del modelo de sustitución de importaciones se perpetuó durante el periodo 1.959-1.964 a través de "la formulación del Plan Decenal de Desarrollo auspiciado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)...; el objetivo del crecimiento a una tasa anual prefijada (5.6% anual) pasa a acotar la definición de otras metas tales como el equilibrio externo y estabilidad interna de precios. Ya se admite, y esto se profundizará en el resto de la década, un nivel creciente de las importaciones, necesario para sostener un determinado ritmo de crecimiento no siendo importante la magnitud del desequilibrio comercial siempre y cuando se cuente -como se contaba- con recursos de crédito externos que garanticen su financiación" 3/.

Dentro de las reformas de este periodo quizá la más notable fue la Ley 1a. de 1.959, en la cual el arancel sería la pieza fundamental para regular la demanda por importaciones. No obstante, el espíritu del régimen de cambio y comercio que se estableció mediante dicha Ley podría resumirse por la opinión del ponente de la reforma; el entonces Senador Lleras Restrepo 4/:

"Lo indicado es ahora buscar fondos especiales para conseguir, mediante el montaje de las industrias sustitutivas y el ensanche de la producción agrícola, cambios estructurales que nos tornen menos dependientes de las compras del extranjero. Sobre ninguna otra cosa es más necesario un plan bien concebido y rigurosamente adelantado".

El Estatuto Cambiario de 1.967 tampoco le estaba proponiendo al país volver al libre cambio, el cual también tuvo consecuencias ruinosas durante algunos periodos de nuestra historia económica. Se le estaba, eso sí, indicado claramente que no se podía continuar con un modelo de desarrollo "inward-looking" basado en un reducido mercado interno, como se denomina en la literatura económica anglosajona los esfuerzos por desarrollarse a espaldas del mundo y desconociendo la creciente interdependencia de los países y de los mercados. La única esperanza de alcanzar mayores tasas de crecimiento, sin las crónicas crisis cambiarias del pasado, era mediante un decidido y constante esfuerzo por promover y diversificar las exportaciones no tradicionales del país, buscando atraer inversión extranjera en condiciones favorables y acudiendo a un manejo ordenado y previsible de la política cambiaria y comercial.

A. El estatuto cambiario como respuesta creativa a la crisis

Con antelación a las dificultades cambiarias del segundo semestre de 1.966, que condujeron a la expedición 5/ del Decreto

Legislativo 2.867, mediante el cual se suspendió el mercado libre de divisas y se estableció el control de cambios y de importaciones, el país acababa de enfrentar otras crisis sumamente serias que tuvieron incidencia sobre la solución adoptada en 1.967. Por su proximidad se recordaban especialmente las funestas experiencias de mayo de 1.955, en la cual se introdujo, en palabras del Doctor Lleras Restrepo, en forma "casi clandestina" el mercado libre de divisas; los experimentos cambiarios de comienzos de los años sesenta, que habrían de culminar en la desafortunada devaluación de finales de 1.962 y la profundización, a instancia de los organismos internacionales de crédito, de la drástica liberación de importaciones de 1.965.

Sobre los tres episodios cambiarios anteriormente anotados, vale la pena citar las opiniones autorizadas de tres de sus más destacados protagonistas. Sobre las consecuencias de la primera anota el Doctor Hernando Agudelo Villa 6/:

"En mayo de 1.957 la situación cambiaria era crítica; la balanza de pagos acusaba un desequilibrio fundamental; el país se había comprometido en una deuda comercial por cerca de US\$ 500 millones y su crédito externo había registrado notable deterioro, las reservas internacionales habían descendido a niveles críticos para la estabilidad monetaria y la crisis cafetera empezaba a producir graves impactos, la desacertada política monetaria y fiscal había desencadenado un proceso inflacionario que repercutió inmediatamente en la desvalorización monetaria y en consecuencia en el tipo de cambio, determinando así la inminente devaluación de nuestra moneda. En vez de la unidad cambiaria regía un sistema de cambio múltiples que anarquizó la política de importaciones, dio origen al contrabando, a la sobrefacturación y a la huida de capitales colombianos al exterior".

En relación a la devaluación de 1.962 y a la ausencia de medidas complementarias que aseguraran el éxito del inaplazable ajuste del sector externo, el entonces Gerente General del Banco de la República, Doctor Eduardo Arias Robledo 7/, anotaba:

"Por supuesto, la devaluación significa un correctivo monetario formidable, toda vez que encarece el precio de una mercancía subvaluada y lo coloca a nivel de reales. Esto quiere decir que los importadores sufren una restricción en su liquidez y, naturalmente, que los precios que se formen con todo o parte de mercancías extranjeras deberán modificarse en el mismo sentido, con la obvia consecuencia de pérdida de la capacidad en los sectores compradores y, por tanto, con un menor consumo, a menos que los empresarios resuelvan sacrificar parte de su utilidad. De aquí que el efecto restrictivo que la devaluación trae consigo, debe ser mantenido vigorosamente a fin de que se alcancen los objetivos propuestos. Si el impacto monetario de una devaluación fuera compensado por la evaluación proporcional del crédito, con el objeto de que se cubran los nuevos costos

implícitos en ella y se mantenga la "demanda total", se caería inmediatamente en el mismo desequilibrio que se quiso corregir y los efectos buscados se harían completamente nugatorios".

Con respecto a la liberación de importaciones iniciada por la implantación del mercado dual de cambios establecido por el Decreto 2.322 de 1.965, la cual Díaz-Alejandro 8/ no vaciló en calificar como el "más ambicioso esfuerzo de liberación en la historia económica colombiana de la posguerra", fue descrito recientemente 9/, por el Doctor Abdón Espinosa Valderrama como una "temeraria, forzada e imprudente liberación de importaciones". Igualmente refiriéndose a dicha experiencia anotaba el Presidente Lleras Restrepo 10/:

"La medida, con todo lo que pudo haber tenido de errónea, nos dejó valiosas experiencias. En primer lugar, la de que con respecto a muchos productos una devaluación, aún considerable, no sirve de freno a las importaciones. En segundo lugar, se vio claro, que cuando las condiciones generales del mercado de cambio no son muy amplias y despejadas, el temor de que la libertad no pueda mantenerse empuja a importar más aceleradamente y por mayores cantidades".

La pregunta que persiste, es la de por qué frente a condiciones ciertamente críticas 11/, como las del segundo semestre de 1.966, pero no ajenas a la situación de Colombia en algunos periodos de la posguerra, se dio en 1.967 una respuesta creativa a la crisis en el sentido schumperiano 12/. En parte, la respuesta la da Wiesner 13/ al señalar que se trató de la culminación de un periodo de aprendizaje de 30 años en lo que constituyó "una casi épica aunque infructuosa lucha por ajustar el sector externo del país al resto del mundo y por lograr un mínimo de equilibrio entre el manejo doméstico y la política económica externa". Sin embargo, la "respuesta creativa" contenida en el Decreto Ley 444 de 1.967 va más allá de una síntesis de experiencias pasadas, ya que su implicación habría de producir un cambio cualitativo definitivo para la política económica del país, modificando el curso de los eventos económicos de Colombia de allí en adelante. Una innovación tan importante fue, además de la culminación de un proceso de madurez en el análisis y manejo de complejos temas de política económica, el resultado afortunado de la "coincidencia del momento y de los hombres" 14/.

B. Decreto Ley 444 dentro del contexto de Bretton Woods.

En los exámenes preliminares y subsiguientes a la expedición del Decreto-Ley 444, el Presidente Lleras siempre fue enfático en que sus disposiciones se ajustaban al Convenio Constitutivo del FMI, aprobado en la Conferencia de Bretton Woods (New Hampshire) en julio de 1.944. No podría ser de otra forma, ya que Colombia ratificó su adhesión a dicho convenio mediante la Ley 96 de

1.945, sancionada por el Presidente Alberto Lleras. Como se tendra oportunidad de verse en el capítulo 6 de la sexta parte.

No obstante, como se menciona más adelante, el Fondo mismo había flexibilizado la interpretación de algunas de sus normas. De otra parte, pocos colombianos estaban tan bien informados como Lleras para emitir juicios al respecto, pues él había sido uno de los integrantes de la comisión que representó al país en la reunión de Bretton Woods. Su conocimiento del tema había quedado ampliamente demostrado en el detallado artículo sobre la estructuración y filosofía del FMI publicado en 1.945 15/.

En la Conferencia de Bretton Woods calificada como "una de las más exitosas conferencias del siglo veinte y un evento memorable de la historia económica mundial" 16/, se acordó que serían tres los organismos internacionales encargados de la reconstrucción de Europa y de la promoción del desarrollo y de la regulación económica y financiera en el nuevo orden económico mundial de la post-guerra. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) sería el encargado de financiar las economías devastadas por la guerra y satisfacer las necesidades de capital de los países en desarrollo. Habría una institución, que no llegó a establecerse (International Trade Organization), encargada de regular y promover los flujos comerciales, funciones que posteriormente desarrollaría el GATT. Las atribuciones del FMI tendrían que ver, fundamentalmente, con los problemas cambiarios y de balanza de pagos.

En síntesis, el mandato del Fondo era buscar la estabilidad y el ordenamiento de los sistemas cambiarios, evitar las devaluaciones competitivas, la convertibilidad de las monedas y la eliminación de las restricciones cambiarias.

Para avanzar hacia dichas metas, cada país miembro del FMI debía establecer un valor par de su moneda, es decir: fijar en términos de oro o indirectamente en términos del dólar estadounidense el precio de conversión de su moneda nacional. Una vez fijado dicho valor debía comprometerse a mantener la paridad escogida dentro de ciertos márgenes preestablecidos. La innovación institucional era el reconocimiento formal de que los tipos de cambio afectan a todos los países miembros y que, por tanto, el Fondo Monetario Internacional vigilaría las alteraciones en las tasas de cambio, asegurando un marco de coordinación internacional.

El Convenio Constitutivo estaba orientado a mantener tipos de cambios fijos y evitar las devaluaciones competitivas del pasado. Dicha preocupación era el resultado de la experiencia de la entreguerra, cuando las devaluaciones competitivas entre las principales potencias ayudaron a profundizar la severa contracción del comercio mundial.

Una buena síntesis de la posición del Fondo sobre esta materia, a fines de la década de los setenta, está dada en la siguiente cita 177:

"Los principios del ajuste de los tipos de cambio, tal como se establecen en el Artículo I y en el Artículo IV del Convenio del Fondo; pueden resumirse en términos generales de la siguiente manera: los países miembros han aceptado una limitación a su libertad inmediata de acción en lo referente al tipo de cambio al contraer ciertas obligaciones internacionales, algunas de las cuales son de carácter específico y otras de carácter general. Los países miembros se comprometen a consultar al Fondo sobre todos los ajustes que deseen realizar en sus paridades, y aceptan el derecho de éste a expresar su conformidad o a objetar a sus propuestas en todos los casos, salvo en determinados casos específicos; dicho en términos más generales, los países miembros se rigen en su política del tipo de cambio por los fines y procedimientos del Fondo. A su vez, la comunidad internacional acepta el derecho que asiste a cada país, con sujeción a las obligaciones internacionales que se acaban de mencionar, de ajustar sus tipos de cambio con el fin de alcanzar objetivos nacionales legítimos, así como los objetivos internacionales generalmente aceptados. La modificación de la paridad de la moneda de un país miembro puede efectuarse únicamente a propuesta del mismo, pero los países miembros se comprometen a no proponer dicha modificación salvo con el fin de corregir un desequilibrio fundamental. Las paridades de las monedas se expresan en relación con el oro como denominador común, o con un dólar de Estados Unidos de un contenido fijo de oro".

La cita anterior pone también de presente, además de la modificación de las paridades, el tema de la limitación a la soberanía nacional en materia cambiaria y el concepto de que constituye un "desequilibrio fundamental" que justifiquen solicitar un cambio de la paridad establecida. Brevemente se hará referencia a estos tres aspectos.

a. Modificación de las paridades.

Como lo señala el profesor Currie 187. "Los fundadores del FMI esperaban un sesgo mundial hacia una excesiva devaluación, pero la práctica, al menos hasta fechas recientes, ha sido la contraria y la mayor parte de los gobiernos (con las notables excepciones de Alemania Occidental y Japón) tienden a mantener sobrevaluadas sus monedas". Las condiciones económicas prevalecientes en los países desarrollados después de 1.945, han sido cualitativamente distintas a las que existieron antes de la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, como anota Margaret de Vries 197, "los países se han inclinado menos en posguerra a usar las devaluaciones como un instrumento de balanza de pagos".

También entre los países en desarrollo han prevalecido, como norma general, las tasas de cambio sobrevaluadas. El proceso de industrialización por substitución de importaciones, fomentado por coaliciones modernizadoras de industriales y otros grupos urbanos, a menudo utiliza tasas de cambio sobrevaluadas y el racionamiento en las importaciones para transferir recursos del sector primario exportador al urbano industrial. En los países latinoamericanos las ideas de la Cepal han servido como justificación teórica para mantener el régimen de tasas de cambio sobrevaluadas, ya que se argumenta que las variaciones en la tasa de cambio no pueden producir el equilibrio externo, debido a las rigideces estructurales en la oferta de exportables y en la demanda de importables.

Como el período de la posguerra se ha caracterizado en muchos países por una tendencia hacia la sobrevaluación, por lo general el FMI no se ha visto obligado a oponerse a las propuestas de devaluación de los países miembros. Antes por el contrario, la paradoja histórica es que a menudo el Fondo ha tenido que presionar a los países miembros para que devalúen su tasa de cambio.

Como era de esperarse, el Fondo habría de mirar con sospecha el mecanismo cambiario inaugurado por el Decreto-Ley 444, en razón a que la esencia del sistema monetario diseñado en Bretton Woods estaba constituido por un régimen de tasas de cambio fijas en paridades predeterminadas, el cual llevaba ya veinte años de funcionamiento en el año de 1.966. No obstante, el Fondo había aceptado varias excepciones en el caso de países que, por distintas razones, no habían podido establecer, ni defender una paridad fija 20%.

Si bien el Convenio Constitutivo del FMI estaba orientado hacia la defensa de las tasas de cambio fijas, en los años cincuenta y comienzos de los sesenta el Fondo se fue tornando más pragmático y tolerante con las tasas de cambio flexibles. Según Margaret de Vries 21%.

"La reconciliación entre el objetivo de alcanzar la estabilidad cambiaria y la percepción de la necesidad de mantener tasas de cambio flexibles se ha llegado gradualmente. A través de los años es posible percibir cambios muy graduales en la política del Fondo al respecto. En sus primeros días el Fondo ponía especial énfasis en que las tasas fluctuantes eran inconsistentes con los artículos del convenio. Sin embargo, rápidamente consideraciones pragmáticas empezaron a opacar las consideraciones más técnicas y se adoptó un enfoque menos rígido".

No obstante, al finalizar la década de los setenta, el Fondo era enfático en señalar que no estaba facultado por su Convenio para aprobar, con carácter permanente, regimenes que previeran un tipo de cambio fluctuante único.

La idea del Fondo en los años cincuenta y comienzos de los sesenta no era apoyar un sistema generalizado de tasas de cambio flexibles, sino aceptar siempre "caso por caso", que en algunas circunstancias el tipo de cambio flexible sirviera como expediente temporal en la transición hacia un nuevo nivel de tasas fijas. De hecho, el FMI había aceptado periodos de tasas flexibles para varios países: México (1.948-1.949), Perú (1.949-1.966), Canadá (1.950-1.962).

Margaret de Vries opina que 22/ "con la aceptación durante los años cincuenta, por parte del Directorio, de la tasa de cambio fluctuante en el Canadá, las objeciones formales del Fondo a las tasas fluctuantes llegaron, discretamente, a su fin".

A pesar de que el FMI aceptó en los años cincuenta las tasa de cambio fluctuantes siempre como excepciones y como paso previo al restablecimiento de las paridades fijas, los documentos oficiales seguían hablando de las tasas de cambio fijas acordadas en Bretton Woods 23/.

"Los países miembros están obligados a evitar tipos de cambio que fluctúen libremente o tipos de cambio que varíen dentro de márgenes más amplios que los permitidos conforme al Convenio".

b. La soberanía nacional en el manejo cambiario.

Uno de los aspectos más controvertidos del orden monetario internacional creado por el Convenio de Bretton Woods ha sido el grado de autonomía que tienen los países miembros para determinar su tipo de cambio. Por ejemplo, uno de los puntos de desacuerdo entre el FMI y el Gobierno colombiano en 1.967 fue precisamente el de la interpretación del alcance de la soberanía del país en cuanto a manejo cambiario.

Ante las propuestas del Fondo para que el país llevara a cabo una devaluación masiva el Presidente Lleras argüía que: 24/.

"Nosotros no creemos que una diferencia, que un desequilibrio de la balanza de esa magnitud, se tenga que subsanar a base de una devaluación. Yo he creído que el Gobierno colombiano y yo como Presidente de la República, tenemos la obligación de conservar en la República ciertos derechos: el derecho de sus destinos... porque creemos que el manejo de la patria se nos confió a nosotros y no a los organismos internacionales".

Por el contrario, Margaret de Vries opina que el elemento realmente nuevo que se introdujo en Bretton Woods fue que los países dejaron de tener una autonomía total en cuanto al manejo cambiario 25/:

"La cooperación y la consulta internacional sustituirían la acción unilateral. Como han comentado algunos observadores, el avance significativo en Bretton Woods fue la entrega que hicieron los países miembros de parte de su soberanía, especialmente en cuanto a tasas de cambio, a cambio de los beneficios de pertenecer al Fondo".

El mismo Presidente Lleras, en un escrito suyo de 1.945, decía respecto a Bretton Woods y la autonomía cambiaria 26/:

"Ha quedado consagrado un principio esencial: el de que las modificaciones en los tipos de cambio, como no son cosas que interesen tan solo a un país, tiene que ser objeto de examen, de control y de acuerdos internacionales".

Incluso en la misma conferencia de Bretton Woods el grado de autonomía que habrían de tener los países miembros en el manejo cambiario fue motivo de amplias controversias. Entre los participantes había defensores de la posición de entregarle al Fondo suficiente autoridad para poder prevenir alteraciones en la tasa de cambio. Otros participantes arguían que el manejo cambiario era un derecho soberano y, por tanto, no podía sujetarse a interferencias del Fondo. El texto final que se incorporó al Convenio fue el resultado del compromiso entre estas posiciones extremas. Sin embargo, se mantuvo el principio de que los ajustes en las tasas de cambio era materia de interés por parte de la comunidad internacional 27/.

El Artículo IV, Sección 5, del Convenio le daba plena libertad a los países miembros para realizar ajustes en la paridad de sus monedas que no excedieran del 10% de la paridad inicial. Para cambios que no superaran en un 20% de la paridad inicial, el Fondo podría aceptarla u objetarla pero en cualquier caso estaba obligado a dar a conocer su decisión en setenta y dos horas. Si el cambio era mayor del 20%, el FMI podía objetarlo, pero tendría derecho a un plazo mayor para dar a conocer su decisión 28/.

c. El concepto de "desequilibrio fundamental"

El convenio del Fondo Monetario Internacional dispone que "ningún país miembro podrá proponer una modificación de la paridad de su moneda, excepto para corregir un desequilibrio fundamental" (Artículo IV, Sección 5a.). La expresión "desequilibrio fundamental" no aparece definida en el Convenio, ni ha sido definida por el mismo Fondo. Sin embargo, a manera de interpretación, este organismo ha señalado 29/:

"Una característica básica del concepto de desequilibrio fundamental es la de que, pese a que se centra en definitiva en la balanza de pagos, guarda relación con la situación general de la economía del país miembro y no exige que haya surgido necesariamente un desequilibrio en la balanza de pagos. Esto

refleja, a su vez, la ideología en que se basa el régimen de Bretton Woods, que es la de que si bien el logro del equilibrio en los pagos internacionales debe constituir el centro de la atención para la comunidad financiera internacional, no hay que considerarlo aisladamente de los logros objetivos del sistema monetario internacional. Entre estos objetivos figuran: la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional basados en un régimen liberal y no discriminatorio del comercio y de pagos, con el fin de contribuir al fomento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros del Fondo, como objetivos primordiales de política económica. En este sentido, el logro del equilibrio de los pagos valiéndose para ello de medidas destructoras de la prosperidad nacional o internacional no podría considerarse evidentemente como un equilibrio de pagos duradero. En consecuencia, el criterio del desequilibrio fundamental es más amplio que un verdadero desequilibrio en la balanza de pagos, cuya existencia se manifieste en movimientos de las reservas y en las probables fluctuaciones que esto traiga consigo en el tipo de cambio del mercado dentro de la banda en torno a la paridad".

Para dicho "desequilibrio fundamental", de acuerdo con la interpretación anterior, y en contraposición con desequilibrios estacionales de la balanza de pagos o de carácter puramente coyuntural de corto plazo, no tiene que recurrirse necesariamente a un ajuste del tipo de cambio, ya que "en todo caso, será necesario adoptar medidas de orden interno cuando éstas pudieran contribuir al equilibrio externo y, a la vez, servir para conservar o restablecer el equilibrio interno; y a menos que el desequilibrio externo revista magnitud excepcional, será mejor que el país miembro aplique esas medidas correctivas internas antes que proponer la modificación de su paridad, especialmente si cabe abrigar esperanzas de que dichas medidas internas conectivas demuestren que no es necesario efectuar un ajuste en el tipo de cambio" 30/.

Fue también enfático el Fondo en advertir los efectos contraproducentes que tenía el diferir un ajuste de la tasa de cambio cuando se había llegado a la conclusión de su necesidad para afrontar un "desequilibrio fundamental". En dichos casos, el país afectado debería realizar el ajuste requerido, por ejemplo, mediante una única devaluación como la que se le recomendó al Gobierno del Presidente Lleras Restrepo, ya que 31/: "no fomentaría la estabilidad cambiaria el que una modificación necesaria se hiciera gradualmente". En este sentido, las devaluaciones graduales que realizó Colombia durante los primeros años de vigencia del Decreto-Ley 444 contrariaban el "tratamiento de choque" preferido por el FMI 32/.

Uno de los argumentos del Presidente Lleras cuando se dictó el Decreto-Ley 444 de 1.967 era que el país tenía plena facultad

dentro del Convenio Constitutivo del FMI para imponer transitoriamente controles de cambio a las transacciones corrientes. Lleras basaba su argumentación en el Artículo XIV del Convenio, que regulaba el período de transición de la posguerra 33/.

"Durante el período de la posguerra, los países miembros podrán, no obstante lo dispuesto en otros artículos de este Convenio, mantener y adoptar a las circunstancias restricciones a los pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes".

C. La extemporaneidad del estatuto cambiario.

Los controles de cambios alcanzaron una gran difusión durante los años treinta, particularmente en Alemania, Europa Central y Oriental, así como en Japón y toda Latinoamérica. Con la iniciación de la Segunda Guerra Mundial, el control de cambios se volvió la norma, adquiriendo una gran importancia como instrumento de política económica. Dichas prácticas, junto con la aplicación de tasas de cambio múltiples, tuvieron vigencia hasta bien entrada la posguerra. Colombia no fue la excepción. De los cuarenta países miembros del FMI a finales de 1.946, trece -todos en Latinoamérica a excepción de Irán- empleaban tasas de cambio múltiples.

Durante los primeros años de la década de los cincuenta, gracias al éxito del Plan Marshall, y al sustancial incremento de la producción en los países europeos, fue posible iniciar un tímido proceso de liberación del comercio y de la reducción de las prácticas cambiarias discriminatorias. No obstante, solo hasta 1.958, año en el cual 14 países europeos reimplantaron la convertibilidad de sus monedas, seguidos de quince países de la Mancomunidad Británica, no se produciría un progreso sustancial en esta materia 34/. Como resultado de dichos desarrollos, la década de los sesenta se iniciaría con el menor grado de restricciones comerciales y de pagos desde los cuarenta años de prosperidad que antecedieron a la Primera Guerra Mundial. Esta dinámica continuaría con la iniciación en 1.962-1.963 del examen, por parte de los países industriales, de la adopción de nuevas medidas para reducir las tarifas y las restricciones al comercio y los pagos internacionales que habría de culminar con la "Ronda Kennedy" dentro de los acuerdos del GATT en 1.967.

Como se anotó anteriormente, de la década de los cincuenta, caracterizada por el control de cambios y las prácticas comerciales discriminatorias, las economías industriales se movieron en los años sesenta hacia la restauración del "orden liberal", al cual se le atribuye, al menos en parte, el que dicha década haya sido "la mejor década que la economía mundial ha experimentado en este siglo" 35/. Desde la óptica de los desarrollos externos al país, podría decirse que el Estatuto Cambiario que adoptó Colombia en 1.967 fue claramente

"extemporáneo" pero, como lo habría de confirmar la evidencia histórica, era lo que más se adecuaba a las condiciones cambiarias del país, particularmente la alta vulnerabilidad a los vaivenes de los precios internacionales de su principal producto de exportación.

En relación a este último aspecto, la escogencia de un régimen cambiario, se han propuesto ciertos patrones que ayudarían a determinar el sistema más conveniente, dependiendo de las circunstancias particulares de cada país. Algunos 36/ han señalado cinco características o criterios esenciales:

a. Tamaño

En la medida que un país carece de influencia en la determinación de los precios de los bienes que transa internacionalmente y carece de un sector externo diversificado, asumiría un excesivo riesgo si deja flotar su moneda, ya que la sometería a una gran inestabilidad. Por ello, países pequeños tienden a preferir fijar ("peg") su moneda u otras monedas de países grandes, mientras que los países grandes optarían por un régimen de flotación.

b. Grado de apertura externo

El grado de apertura de la economía incide sobre el costo del ajuste a los desequilibrios externos. Para una economía relativamente cerrada, con tasas de cambio fijas, puede resultarle más costoso ajustarse a fin de corregir un déficit comercial, que a una economía más abierta.

c. Grado de integración internacional de su sistema financiero

Esta consideración podría ser importante para determinar el régimen cambiario más apropiado. Con un sistema financiero doméstico altamente integrado al mercado internacional de capitales, el empleo de tasas de cambio fijas podría anular, mediante el movimiento de capitales, el efecto de cualquier política monetaria autónoma. Por el contrario, tasas de cambio flexibles le permitirían a las autoridades económicas nacionales cierto grado de autonomía.

d. Diferentes tasas de inflación

Mantener tasas de cambio fijas en países que han adoptado tasas de inflación domésticas muy por encima de las tasas medias que prevalecen en el resto del mundo se vuelve insostenible. Por ello, en principio, países con elevados diferenciales de inflación frente a los internacionales preferían el empleo de tasas de cambio flexibles.

e. Estructura del comercio.

En la medida que un país cuente con un sector externo altamente diversificado - tanto en su composición por productos como mercados - también podrá aislarse mejor de las perturbaciones externas, por esto le será más fácil mantener una paridad flexible de su moneda.

Las anteriores características, no excluyentes, conducen a que para países pequeños, relativamente abiertos como Colombia, que presentan cierto grado de integración financiera con el resto del mundo, con un comercio poco diversificado en 1.967 y una creciente brecha entre la inflación interna y la externa, les resulte más apropiado optar por alguna modalidad de cambio flexible. Ello fue precisamente lo que permitió el Estatuto Cambiario.

Desde el punto de vista de los desarrollos que se estaban dando por la época de la expedición del Estatuto Cambiario en la "ideología económica" en los medios académicos, ciertamente algunas de sus propuestas tenían gran actualidad. Ello era particularmente válido en cuanto al mecanismo de tasa de cambio flexible. Desde mediados de los años 60, varios economistas recomendaban un uso más amplio de las tasas de cambio flotante y hacia finales de dicha década Harry Johnson 37/ anotaba:

"El argumento fundamental en defensa de las tasas de cambio flexibles es de que ellas le permitirían a los países mantener su autonomía con respecto del uso, entre otros, de los instrumentos de política monetaria y fiscal... El argumento en favor de las tasas de cambio flexibles pueden aún mantenerse en forma más fuerte: Las tasas de cambio flexibles son esenciales para la preservación de la autonomía nacional y la independencia consistente con una organización eficiente y el desarrollo de la economía mundial".

Ciertamente esta opinión académica tan respetada no era compartida por el FMI que continuaba defendiendo los principios del Convenio Constitutivo de Bretton Woods, cuya esencia seguía siendo un régimen de tasas de cambios fijas, expresado en un sistema de paridades preestablecidas. Dicho esquema entraría pronto en crisis, como se examinan a continuación.

D. Reformas al sistema monetario internacional en la década de los setenta

Hacia 1.970 la posición del Fondo, frente al manejo de las tasas de cambio seguía siendo inequívoca 38/.

"El hecho de que se haya tolerado un tipo de cambio fluctuante en esta clase de circunstancias no se ha basado en ningún caso en la preferencia por parte del Fondo por un régimen de tipos de cambios flexibles en una situación en que ha existido estabilidad

financiera interna. El objeto ha sido, en primer lugar, el de reducir al mínimo el recurso a las restricciones al comercio y a los pagos y crear oportunamente las condiciones necesarias para la adaptación o readopción de una paridad efectiva y para el logro de la plena estabilidad financiera. Aunque el Fondo ha tolerado, o incluso alentado, el mantenimiento por parte de países de un tipo de cambio fluctuante como etapa intermedia hacia una futura estabilización del mismo, ha considerado esas disposiciones como de carácter excepcional y adecuadas únicamente en determinadas circunstancias. El objeto de las mismas es el de limitar los perjuicios ocasionados por la inestabilidad financiera interna. El carácter excepcional de estas disposiciones ha sido bien comprendido y su existencia no ha causado menoscabo al sistema de paridades en general".

El estudio antes mencionado tiene especial interés para el caso colombiano, ya que en él se rechaza explícitamente el "crawling peg" orientado por reglas (aunque se da a entender que también se rechaza el "crawling peg" manejado discrecionalmente). Según este estudio, los defensores de la implementación de un régimen cambiario en que la paridad se modifica de modo automático y de acuerdo con una fórmula (aunque en ciertos casos puede haber discreción en su aplicación) reconocían, sin embargo, que dicho régimen tenía tres ventajas principales :39/.

a. Los ajustes más frecuentes de las paridades son menos perturbadores, desestimulandolas especulaciones desequilibradoras.

b. El ajuste del tipo de cambio tiene mayor aceptación entre el público y es menos susceptible a consideraciones de orden político.

c. Reduce la presión y la necesidad de recurrir a imponer restricciones al comercio o a los pagos para manejar un problema de desequilibrio externo.

Sin embargo, el FMI rechazaba claramente un régimen cambiario basado en el ajuste automático y gradual, fundamentalmente por el efecto que ello tenía al debilitar la voluntad de ajuste de los países en desequilibrio que no necesariamente se originaban en desequilibrio en la Balanza de Pagos. Concretamente, como se vio en la sección anterior, el desequilibrio en esta última era más bien un resultado de desajuste en los frentes fiscal y monetario 40/:

"... La eliminación de obstáculos de orden político y psicológico que impiden el ajuste de los tipos de cambio, no sería conveniente en los casos que dichos obstáculos han aumentado el poder de las autoridades nacionales para lograr la aceptación de ajustes internos necesarios a los que de no ser así se hubiera mostrado oposición".

Todo lo anterior llevaba al Fondo a rechazar esquemas de manejo cambiario distintos a los establecidos en el Convenio Constitutivo original 41/:

"Las mismas consideraciones que han llevado a los Directores Ejecutivos a reafirmar los principios básicos del sistema de Bretton Woods, les han llevado también a rechazar tres regímenes cambiario alternativos que se han sugerido:

- i) un régimen de tipos de cambio fluctuantes,
- ii) un régimen basado en paridades acordadas con el Fondo, que permita márgenes bastante más amplios,
- iii) un régimen según el cual las paridades se ajustarían a intervalos fijos, sobre la base de alguna fórmula predeterminada que se aplicaría automáticamente.

Al rechazar esos regímenes cambiarios alternativos, los Directores Ejecutivos no dejan de reconocer que en algunos aspectos y con ciertos supuestos, cualquiera de esos regímenes podría funcionar más satisfactoriamente que el sistema actual de paridades. Así, se pusiera en funcionamiento un régimen de tipos de cambio fluctuantes sin intervención oficial en los mercados cambiarios, se conseguiría mantener dichos mercados en equilibrio a corto plazo y, por lo tanto, se impedirían los fuertes drenajes de reservas oficiales que han sufrido a menudo en los últimos años las autoridades monetarias de algunos países (así como los grandes aumentos de reservas oficiales que han experimentado otros países). Un sistema de paridades con márgenes mucho más amplios que los observados en la actualidad podría lograr, por lo menos en algunas circunstancias, un efecto sobre los mercados cambiarios semejantes al que lograrían los tipos de cambio de libre fluctuación, preservando al mismo tiempo, aunque en medida inadecuada, el concepto de acuerdo internacional en relación con los tipos de cambio. Por último, el método de tratar las variaciones de la paridad mediante una fórmula, de por sí evitaría retrasos en las modificaciones de la paridad, aunque podría muy bien implicar retrasos en el ajuste de las paridades por la cuantía necesaria".

Al iniciarse la década del setenta era imposible prever los años de turbulencia que se avecinaban. Entre mayo de 1.970 y mayo de 1.971 se introdujeron tasas de cambio flotantes para el dólar canadiense, el marco alemán y el guilder holandés. Ello, aunado a los cuantiosos movimientos de capital de corto plazo acentuaron las tensiones del sistema monetario internacional y precipitaron la crisis del sistema de paridades fijas inaugurado en Bretton Woods. En efecto, en agosto de 1.971, los E.E.U.U. suspendieron la convertibilidad del dólar en oro para las transacciones internacionales 42/. Con esta última medida dos piedras

angulares del orden económico internacional creado por Bretton Woods desaparecían: las paridades fijas y la libre convertibilidad del dólar en oro.

Ante la creciente incertidumbre cambiaria, en diciembre de 1.971 se reunieron en Washington los Ministros de Hacienda y los Directores de los Bancos Centrales del Grupo de los Diez, llegando a un acuerdo (conocido como el "Acuerdo de Smithsonian") en el que se reintrodujeron tasas de cambio fijas para las principales monedas, excepto el dólar canadiense, y se incrementó el precio del oro de US\$ 35 a US\$ 38 la onza. Al suprimir el sistema tradicional de paridades fijas, con márgenes estrechas de variación, el Fondo estableció un régimen temporal de paridades centrales con mayores márgenes de fluctuación. Sin embargo, las tasas fijas por el Acuerdo de Smithsonian tuvieron corta vida. A mediados de 1.972, la libra esterlina sufrió un ataque especulativo masivo, lo cual condujo a que dicha moneda y las 16 monedas ligadas a ella, empezaran a flotar. En los meses de enero y febrero de 1.973, las principales monedas que aún mantenían tasas de cambio fijas las abandonaron, adoptando un régimen de flotación. Así mismo, el dólar sufrió su segunda devaluación (10%) en un lapso de 14 meses.

Las crecientes dificultades en el funcionamiento del régimen económico internacional condujeron a dar los primeros pasos para reformar el marco institucional creado en Bretton Woods. En julio de 1.972 el Fondo creó con esa finalidad el Comité de los Veinte. Luego de dos años de intensas discusiones el Comité llegó a la conclusión de que no había, en ese momento, posibilidad de lograr un consenso entre los países miembros sobre reformas al orden monetario internacional 43/. Por tal motivo se estableció, en octubre de 1.974, el Comité Interino de la Junta de Gobernadores. Dicho Comité, en una reunión celebrada en Jamaica en 1.976, acordó, en principio, reformar el orden monetario internacional. Sin embargo, los desequilibrios cambiarios, acentuados por el primer "shock petrolero" (1.973-1.974) hicieron prever la continuación de régimen de flotación de las monedas. Solo hasta noviembre de 1.975 se logró un consenso para modificar el Artículo IV del Convenio de Bretton Woods, en el sentido de dejar en libertad a cada país miembro de escoger el mecanismo cambiario que considera más apropiado, con la colaboración y bajo la vigilancia del Fondo. Adicionalmente, se reduciría la importación del oro como activo de reserva, dándosele un mayor papel a los Derechos Especiales de Giro (DEG's) y un rol más activo el Fondo como organismo crediticio. En abril 10. de 1.978, entró en vigencia la Segunda Enmienda a los Artículos del Convenio.

Después de treinta y cuatro años el FMI aceptaba oficialmente, por primera vez, las tasas de cambio flexibles (flotación independiente o conjunta, de las principales monedas y con

variación de las tasas de cambio de las monedas de los países en desarrollo en función de las primeras - flotación atada).

Así como la década de los setenta estuvo denominada por grandes perturbaciones cambiarias y "shocks" originados en el sector real, los cuales, a su vez, condujeron a inusitadas tasas internacionales de inflación e interés, la década de los ochenta ha estado dominada por el tema de la deuda externa de los países en desarrollo y los desajustes y tensiones provenientes de los desequilibrios comerciales y fiscales de las potencias industriales. En ambas décadas, el Estatuto Cambiario amortiguó sustancialmente el impacto de las perturbaciones exógenas a la economía colombiana, a la vez que su alto grado de flexibilidad permitió el ajuste a condiciones externas e internas muy disímiles, como se analiza a continuación.

E. El manejo de la tasa de cambio y la flexibilidad del estatuto cambiario

Durante el período de vigencia de las paridades fijas, tanto en Colombia como en un buen número de países, era frecuente que un determinado nivel de la tasa de cambio se volviera un fin en sí mismo y no un instrumento más dentro de las herramientas de manejo de la política macro-económica. Dicha concepción contribuyó en muchos casos a posponer ajustes inevitables, con demoras que, en últimas, lo único que hacían era hacer más costosos, en lo económico y lo político, los correctivos necesarios.

En segundo término debe señalarse, que el origen de lo que el Convenio Constitutivo del FMI denomina "desequilibrio fundamental", no necesariamente se proviene de un desajuste del sector externo de la economía, sino que bien puede ser tan solo un reflejo de desequilibrios más profundos en las variables internas, particularmente las fiscales y crediticias. Por ello, el "desequilibrio fundamental" no debe tratarse aisladamente como el problema de un sector en particular, ni implica necesariamente que en todos los casos debe producirse un ajuste de la tasa de cambio. Lo que sí es cierto es que invariablemente un proceso de ajuste exitoso requiere de medidas complementarias bien coordinadas en cuanto a intesidad y secuencia de aplicación en el tiempo.

En tercer lugar, conviene recordar que el equilibrio externo no es el único objetivo de la política macroeconómica. Las autoridades también buscan alcanzar el equilibrio interno, entendido como el logro de altos niveles de empleo con estabilidad de precios.

En los tres frentes anteriores el Estatuto Cambiario introdujo innovaciones importantes: la tasa de cambio se volvió una herramienta flexible de la política económica, cuyo manejo

coordinado con las políticas fiscales y monetarias, debía propender por alcanzar el equilibrio interno y externo en el mediano plazo.

En el momento de expedirse el Estatuto Cambiario, el Presidente Lleras Restrepo tenía muy claro que los desequilibrios no eran solamente cambiarios, ni su solución podría lograrse por el solo ajuste de la paridad del peso 44/:

"Pero no solamente habíamos mantenido una inadecuada organización cambiaria sino que, como ya indiqué antes, sobre esa organización repercutían otros factores estimulantes de la depreciación en el valor externo de la divisa nacional y del alza en el nivel general de precios internos. La política cafetera, el desequilibrio fiscal, erradas orientaciones en la política de crédito bancario, agravaban los efectos del régimen de cambio exterior y las fallas estructurales".

Analizando las rasgos esenciales de la situación que en un principio encontró su gobierno, el Doctor Lleras Restrepo agregó 45/:

"a) Desde octubre de 1.964 se había abandonado el intento de mantener la cotización del dólar en el mercado libre por medio de la activa y constante intervención, no solamente autorizada sino financiada por el Fondo Monetario Internacional desde comienzos de 1.963, estaba produciendo, como dije atrás, un deterioro creciente en las reservas aumentando el endeudamiento externo y facilitando la fuga de capitales. Claro está que todos estos efectos no son imputables únicamente a ella, sino que, en buena parte, fueron el resultado de erradas orientaciones en lo fiscal, monetario y salarial y de las circunstancias políticas. Pero lo que todo eso demuestra es que cuando se aconseja una conducta cambiaria sin tomar en cuenta la posibilidad, y a veces casi la fatalidad de que la interfieran desórdenes de esa clase, se cae en grave imprevisión".

Por la indudable importancia e innovación que tuvo dentro del nuevo ordenamiento cambiario el manejo de la tasa de cambio, los comentarios a continuación se limitan a dar una breve perspectiva general.

El término anglosajón "crawling-peg" -cuya traducción al castellano podría ser la de una "paridad gradualmente ajustable", también conocida como "mini-devaluación"- fue acuñado en 1.965 por el profesor John Williamson 46/ para sintetizar dos características de dicho régimen cambiario 47/:

A. La existencia de una paridad definida ("peg"), alrededor de la cual oscila, dentro de una banda estrecha, la tasa de cambio de mercado.

B. Involucra el compromiso de las autoridades de ajustar gradualmente la paridad ("crawling"), sin oscilaciones bruscas.

El primer problema que obviamente surge es el de cuál debe ser el patrón o moneda de referencia a la cual se ata la paridad del peso, sobre todo en un mundo de flotación de las monedas. Las dificultades metodológicas que plantea esta pregunta y la inconveniencia de sujetar los flujos comerciales a los vaivenes de las distintas tasas de cambio, conduciría más adelante al concepto de "canasta de monedas", a la cual podría atarse la paridad de la moneda nacional.

El segundo aspecto es el del manejo mismo del "crawl". Es decir, si su evolución debe ligarse a una fórmula específica o si debe sujetarse a decisiones puramente administrativas. Como es usual, las opiniones en la literatura académica están divididas. Algunos defienden como regla de decisión para el ajuste del "crawl" una fórmula adaptativa definida, es decir, basada en alguna ponderación de las tasas de cambio del pasado. Alternativamente se ha sugerido ajustar el ritmo de devaluación a alguna medida del nivel o de la desviación de las reservas internacionales netas de un cierto nivel crítico. También se podría optar por una aplicación mecánica de la "paridad del poder adquisitivo" ("Purchasing Power Parity" o PPP en la literatura anglosajona). En defensa de la adopción de alguna de las alternativas propuestas o de una combinación de ellas se dan dos argumentos principales:

a. Se debe incorporar en forma sistemática la información del pasado, ya que las señales de mercado tienen un contenido económico superior al que surgiría de una decisión netamente administrativa.

b. Se requiere aislar las decisiones en cuanto al manejo de la tasa de cambio de la posible interferencia de los grupos potencialmente beneficiados o afectados. Esto último podría ser particularmente importante cuando los posibles perjuicios estén altamente concentrados en grupos bien definidos y organizados, mientras que los beneficios se encuentren difundidos en la comunidad en general.

El debate acerca de las ventajas de un ajuste gradual de la paridad sin un mecanismo rígido preestablecido mediante una fórmula, en contraste con un manejo discrecional de la tasa de devaluación por parte de las autoridades económicas, ha sido una variante moderna del viejo debate de "reglas" versus "discrecionalidad", planteado principalmente por Milton Friedman en relación a la forma óptima de controlar la oferta de dinero. Al igual que este último debate, los resultados del primer han sido ambiguos.

Para concluir, conviene recordar que el Estatuto Cambiario no estableció un régimen de "crawling-peg"; sino simplemente se limitó a prescribir una tasa de cambio flexible, pero intervenida, cuyas variaciones deberían reflejar las condiciones de la oferta y la demanda en el mercado de certificados de cambio. Se dispuso, sin embargo, que habría un "control en la fuente" de los posibles excesos de demanda de divisas, a la vez que sujetaba la venta de moneda extranjera a la presentación de la correspondiente licencia de cambio.

El esquema anterior ciertamente ha permitido un manejo flexible de la tasa de cambio, adoptandolo a las muy variadas situaciones externas e internas que experimentó el país en los últimos veinte años. Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para ir desarrollando criterios y procedimientos que permitan medir y corregir desviaciones de lo que razonablemente podría considerarse como una tasa de cambio de equilibrio de largo plazo, evitando así, por ejemplo, un deterioro significativo de los precios relativos de los bienes comercializables.

IV. Jorge Ruiz Lara, comentarios en la Mesa Redonda sobre algunas ponencias del Foro, en el Banco de la República. 48/

"Para mi es muy satisfactorio participar en esta mesa redonda sobre el estatuto cambiario. En realidad me tocó trabajar en aquella época en la Junta Monetaria, en colaboración muy estrecha con el entonces colega de la Junta el doctor Hernando Gómez-Otálora y bajo la dirección del doctor Carlos Lleras Restrepo, en un equipo que no estuvo siempre de acuerdo en las medidas que debían tomarse, pero que siempre estuvo dispuesto a discutir hasta el máximo los planteamientos para llegar a acuerdos que fueran satisfactorios para todos. Yo creo que este Decreto 444 es producto de estas largas discusiones, de estas largas divergencias, de estos largos análisis, y producto en cierta forma de una negociación entre distintas posiciones. Por eso me parece que resultaría un poco inapropiado llegar a la conclusión de que algunas de las cosas fundamentales del Decreto fueron producto de casualidades posteriores. Yo no creo que sea así, y por eso voy a hacer un análisis muy breve de las cosas que creo yo constituyen postulados básicos del sistema cambiario que se estableció con el Decreto 444.

"Primero quiero decir que fue un hecho que el FMI llegó a exigir en noviembre de 1.966, una devaluación del peso que fluctuara entre 18, 30 y 20 pesos por dólar. No había encontrado porque no tenía este libro un documento que sustentara esta afirmación, porque cuando se trata de historia la memoria le puede ser infiel a uno y es mejor ir a los documentos. Pero en este libro se menciona como en la Memoria de Hacienda del doctor Espinosa Valderrama se dice: "el 28 de noviembre un nuevo emisario del Fondo Monetario, el señor Raymond Frost, funcionario de alta jerarquía en el Banco Mundial, me daba personalmente la respuesta sobre qué pasaba si no se devaluaba. La posición es ahora más dramática, o devaluación inmediata al 16.30 y pocos meses después al 20, o devaluación a un nivel intermedio que podría ser la tasa de \$ 18 por dólar. Cuál es la alternativa, dice Espinosa Valderrama, si el Gobierno de Colombia se niega a aceptar la exigencia? y él sin titubeos contesta: el bloqueo de los créditos externos.

"De tal manera que yo no sé si llamarlo conflicto, desacuerdo o qué, pero había una divergencia sobre un tema fundamental. Ahora por qué el Gobierno rechazó de plano la propuesta del Fondo Monetario Internacional. El Gobierno consideró que una devaluación que exceda del 50%, después de una serie de ajuste que se habían hecho al trasladar mercancías como se ha explicado del 9 al 13.50% que implicaba una devaluación aproximada entre 35 y 40%, no era la mejor manera, la fórmula más eficaz para superar el desajuste estructural de la balanza de pagos del país. Y esto se basaba en experiencias recientes, es decir en épocas recientes, por ejemplo las devaluaciones como las de fines del 62

y lo que sucedió en 1.963, habían traído como consecuencia un círculo vicioso de aumentos de precios y de salarios que en poco tiempo habían causado un nuevo desequilibrio cambiario de mayor magnitud del que se había tratado de corregir inicialmente. Además estos procesos inflacionarios de magnitudes inusitadas en Colombia, habían contribuido a fortalecer los argumentos contra las devaluaciones, el doctor Alvarez Restrepo ha expuesto muy bien el tema, que sólo llevaban a agravar la espiral inflacionaria. Las alzas aún más recientes en esa época en el mercado libre de divisas, que de 1.964 en adelante, en 1.964 el Banco de la República suspendió la venta de dólares en ese mercado, y el precio en este mercado nos va a subir, con el resultado de que estas alzas se traducían muy rápidamente en los precios de las papas, de la yuca, del maíz, esto no tiene racional económica real, pero sí tiene una racional económica psicológica muy importante. Se despertaban expectativas de un aumento de precios, los oferentes operaban sobre esas expectativas, quienes demandaban los bienes tenían que comprarlos a esos precios, y después acudían a que les hicieran aumentos de salarios para compensarles estas alzas de precios. De tal manera que se iniciaba una espiral muy difícil de detener y el Gobierno reconocía que esta espiral realmente se debía a factores psicológicos y lo que se requería era restarle fuerza a esas expectativas. Entonces se habló de algo que hasta ahora no se ha mencionado en esta Mesa Redonda, pero que fue muy importante en esa época. Se habló de gradualismo en el ajuste cambiario. Es decir la base, la idea detrás del estatuto era el gradualismo en el ajuste cambiario. Ahora esto está también sustanciado en documentos, por ejemplo en un documento que se titula Memorando sobre Política Monetaria y Cambiaria del Gobierno de Colombia del 22 de septiembre de 1.966 se decía: la estabilidad de la tasa de cambio supone un monto suficiente de ayuda externa que permita el desequilibrio estructural de la balanza comercial del país, disminuir el monto mínimo de importaciones que se requiere para lograr una moderada tasa de desarrollo. De no lograrse lo anterior se deben hacer ajustes graduales de la tasa de cambio. Las medidas indirectas a que se hace referencia, no serían en ningún caso restrictivas de la libertad de importaciones que hoy existe. Es decir ajustes graduales de la tasa de cambio. Y esta fue la política que inspiró el 444.

Infortunadamente no tengo tiempo de leer también otro documento del mensaje del Presidente Lleras al Congreso Nacional fechado el 20 de julio de 1.967, en las páginas 108, 109, explica el doctor Lleras claramente, cómo antes de esa época, es decir, había enviado un memorando a las entidades financieras internacionales explicándoles claramente las razones por las cuales el Gobierno de Colombia consideraba que una devaluación masiva era ineficiente, era un sistema inapropiado para corregir el desajuste estructural de la balanza de pagos, y que la única solución aplicable era hacer ajustes graduales en la tasa de

cambio y en este mensaje va más allá el doctor Lleras, define en cierta forma lo que vendría a constituir una tasa de cambio de equilibrio. Es decir, yo respetando mucho al doctor Díaz Alejandro, no creo que el Gobierno en esa época pensara que no había una tasa de equilibrio. Claro que era posible definir una tasa de equilibrio. Es decir, el hecho de que los precios del café fluctuaran y que esas fluctuaciones trajeran como consecuencia fluctuaciones muy considerables en los ingresos de cambio exterior implicaba que la tasa de equilibrio había que definirla a más largo plazo, pero no que no existiera. Además se buscaba que en la definición que dio el Gobierno en aquella época a la tasa de equilibrio, llegó fue a definirla en términos de las exportaciones menores, porque uno de los objetivos principales del estatuto fue diversificar las exportaciones, entonces la tasa que se buscaba era aquella que permitía mantener la capacidad competitiva de las exportaciones colombianas en el exterior, excluyendo el café, porque la capacidad competitiva del café colombiano en el exterior es bastante grande, y en aquella época, antes del Decreto 444, se aplicaba una tasa diferencial para el café más baja que las tasas aplicables a otras exportaciones, y que la tasa aplicable a las importaciones.

"De tal manera que yo creo que los documentos de la época demuestran claramente que la política que se buscó con el 444 fue establecer el gradualismo. Claro que no se habló de minidevaluaciones, ni se utilizó otra tecnología que pudiera amarrar al gobierno de la época a gobiernos posteriores a determinadas fórmulas de ajuste. Es decir lo que buscaba el estatuto como lo ha dicho el doctor Gómez Otálora es dar un instrumento que tuviera cierta permanencia, que pudiera ser utilizado en diversa forma por distintos gobiernos, pero estableciendo algunos principios que están en el Artículo 10. del Decreto, como el fomento de las exportaciones menores, el buen uso de las divisas disponibles, el evitar la fuga de capitales, el utilizar los ingresos de cambio exterior para financiar las exportaciones que necesitaba el país para lograr tasas adecuadas de desarrollo.

"Ahora, yo creo que como consecuencia de este gradualismo, era indispensable establecer el control de cambios. Puede haber antecedentes jurídicos y antecedentes históricos muy importantes hasta el establecimiento del control de cambios, pero si uno tiene que pasar por ejemplo de una tasa de \$13.50 a una de \$16.30 y lo tiene que hacer poco a poco, pues no le queda más remedio que aplicar un control de cambios para hacer la transición gradual ordenada, para administrar los ingresos de cambio exterior, para no entrar en atrasos desordenados de pagos, para establecer una lógica de cómo va a pagar durante ese periodo de transición.

"Además, naturalmente, y en esto Colombia es ejemplo en los países de América Latina, se requería un nivel de reservas

suficiente para compensar las bajas en los precios internacionales del café y se buscó ir creando poco a poco este nivel suficiente de reservas, es decir un nivel negativo de \$ 126 millones de dólares a fines del 66, se buscaba ir incrementándolo hasta tener tres o cuatro meses de importaciones como nivel mínimo de reservas. Sin embargo, aun con este nivel de reservas, las fluctuaciones en los precios del café podían implicar que se acababan las reservas o que llegaban a un nivel tan precario que había que volver aplicar el control de cambios, entonces el control de cambio tenía que ser por necesidad, un elemento permanente del sistema establecido por el 444. Es decir, era lo más conveniente para el país, era lo que se requería, y así se vio en aquella época, dentro de este contexto no se veía una salida distinta a la que he explicado, si había gradualismo, si había fluctuaciones en los precios del café, tenía que haber control de cambio. Pero yo creo que el control de cambio no se buscó, como lo dijo el doctor Ortega esta mañana, como algo que iba totalmente contra el mercado; se buscó más que todo como una facultad que tenía el Gobierno para periodos de transición, para periodos de ajuste, y se buscó que el control se aplicara de tal manera que no fuera indispensable aplicarlo muy severamente en periodos normales. Se buscó que poco a poco se ajustara la tasa de cambio a la que debía ser para lograr los objetivos del estatuto, se buscó dictar resoluciones de carácter general para no someter a control aquellas cosas que no se justificaba que estuvieran sometidas a control, es decir, fue un control más que todo, para lograr utilización eficiente de las divisas del país, inclusive el pago de la deuda externa, y para lograr atravesar estos periodos difíciles de desequilibrio, hasta llegar a un nuevo periodo de equilibrio.

"Ahora hay otros aspectos que considero muy importantes en el Decreto 444. Desde el punto de vista de manejo cambiario, por qué no hay lugar a entrar a analizar otros aspectos y es la unificación cambiaria. En realidad se había buscado en periodos anteriores, pero siempre se establecían tasas diferenciales, y en el caso del café, tasas cafeteras, que eran considerablemente inferiores a la tasa de importación de mercancías. El 444 buscaba también que hubiera un apoyo político para el ajuste gradual de la tasa de cambio. Es decir, que no pasara como épocas anteriores, o que el ajuste se dificultara simplemente porque los cafeteros decían, bueno, que salimos ganando con el ajuste, si sube el cambio tenemos que pagar más por nuestras importaciones, y nos pagan el mismo precio por las exportaciones de café. Entonces había este tipo de presiones para subir el tipo de cambio cafetero. En algunas oportunidades, haciendo caso omiso de los acuerdos a que se había llegado con el Fondo Monetario Internacional. Y el Decreto 444 estableció una tasa de cambio, la misma del certificado para las exportaciones de café, y se modificó el antiguo diferencial cambiario por un impuesto ad-valorem sobre las importaciones de café que se fue disminuyendo poco a poco. Además ratificó los instrumentos de

manejo de la política cafetera que no requerían que la tasa de cambio cafetera se fijara en un nivel determinado. De manera que allí se dio un apoyo político, una dinámica para que los ajustes de la tasa de cambio se pudieran hacer, sin tener un sector muy importante del país opuesto al ajuste.

"También se buscó la unificación a través de la convergencia de la tasa del mercado intermedio con la tasa del mercado de capitales. Es decir, en el Decreto se dice que la Junta Monetaria puede trasladar reglones del mercado intermedio al mercado de capitales, pero en ninguna parte dice el Decreto que se puede hacer lo contrario, es decir, una vez la tasa de cambio de \$ 13.50 llegara a \$ 16.30, pues se unificaba todo, se trasladaba todo como en efecto se hizo, al mercado de certificados de cambio y ya nunca podía volver a existir dentro del Decreto 444, dentro de las normas del 444 un mercado distinto a ese que se había establecido, porque no había retroceso en la medidas del Decreto.

"Bueno, yo creo que consideré importante hacer estos comentarios para mostrar y esperó que lo haya hecho con alguna lógica, cómo si hubo un esquema lógico bastante cerrado en lo que se hizo en el Decreto 444 y que no fue efecto de la casualidad lo que resultó después como aplicación del estatuto cambiario."

V. Hernando Gómez-Otalora, comentarios en la Mesa Redonda sobre algunas ponencias del Foro, en el Banco de la República. 49/

Lo primero será hacer algunos comentarios más que observaciones sobre la ponencia. En primer lugar me ha preocupado el enfoque del documento, exclusivamente hacia el tema del control de cambios. Es claro que el control de cambios presenta y plantea una serie de interrogantes jurídicos muy importantes, difíciles de analizar y más de solucionar. Pero no hay duda tampoco de que hay otros aspectos del estatuto que pueden tener igual o mayor significado jurídico. Me estoy refiriendo a la flexibilidad del estatuto en primer lugar, que creo que es la cualidad, la característica más importante que presenta. El Estatuto ha logrado sobrevenir 20 años sin mayores modificaciones. Eso se debió, a una especial técnica de redacción jurídica que empleamos deliberadamente al redactar el Decreto 444. No solamente señalar una serie de normas, sino además, dar una serie de atribuciones y facultades a las entidades encargadas del cambio y del manejo del cambio y de la moneda para que conforme a las circunstancias fueran ellas manejados esos instrumentos, a fin de mantener el equilibrio cambiario y en general, de lograr las finalidades que se proponía el Estatuto en su Artículo 10, como era el incremento del empleo, la integración y algunas más.

Después quisiera también llamar la atención sobre el hecho de que un problema jurídico que se debatió ampliamente durante la redacción del Estatuto, fue el problema de las cláusulas dólar, a

las cuales hace una referencia Roberto Salazar 50/ pero simplemente tangencial, en alguna nota de pie de página. Es difícil tratar de entender eso en este momento en el cual nuevamente el peso colombiano constituye un signo de medida del valor de las cosas. Se había llegado por el desfase del valor de la tasa de cambio a una situación en la cual, el peso ya no era unidad de valor en el país, sino que para todas las transacciones se empleaba el dólar como unidad de medida y unidad de denominación. Esto naturalmente tendía a desplazar el peso del marco monetario del país y era menester reaccionar contra ello. Se optó por una fórmula que no creara problemas de carácter constitucional, ni siquiera problemas de reforma legal, simplemente, que las obligaciones pactadas en moneda extranjera podían cumplirse en moneda nacional, a la tasa de cambio vigente en el momento en el cual se habían contraído, con lo cual se le restaba todo interés, toda utilidad, todo valor a las cláusulas dólar, tan empleadas en aquella época de descrédito por así decirlo, de la moneda nacional. A esa solución se llegó después de examinar muy ampliamente jurisprudencia del Tribunal Superior de Bogotá y de la propia Corte Suprema de Justicia, sobre la materia, y llegar a la conclusión de que no sería inconstitucional una disposición de este género.

En cuanto la exposición de Alejandro López Mejía 51/, hay varias observaciones de fondo que yo quiero hacer. En primer lugar, echo de menos el examen más profundo, más detallado de dos fenómenos ocurridos desde que se estableció el control de cambios total en noviembre de 1.966, hasta que en marzo 22 del 67 se expidió el Decreto 444.

Retomemos rápidamente la historia donde la había dejado el señor expresidente Carlos Lleras Restrepo. El había hablado de todas las vicisitudes que llevaron en una noche del mes de noviembre del año de 1.966 a establecer un control de cambios total en el país. Pero él y en general la Nación eran perfectamente conscientes de la imposibilidad de mantener un manejo de cambiario y un flujo normal de importaciones dentro de un régimen de control absoluto de cambios. Fue así como en alguna tarde del mes de febrero del año de 1.967, el señor Presidente Lleras convocó a una reunión del Consejo de Política Económica y Social, en la cual tuvimos el honor de estar presentes para solicitar iniciativas y puntos de vista que permitieran salir de este impase. No se podía continuar con el control de cambios, porque ese control de cambios estaba golpeando al país en su esfera productiva, y no se podía tampoco proceder a una devaluación brusca, abrupta, que hubiera deshecho al día siguiente los fines mismos que se perseguían con el movimiento o variación de la tasa de cambio. En esa reunión el Consejo de Política Económica y Social, se plantearon algunos métodos, algunas fórmulas encaminadas a lograr una variación paulatina, poco a poco, de la tasa de cambio que regía en el momento. Una de las ideas que se planteó fue la de hacer una devaluación a través de un sistema

de tasas de cambio múltiples. Es decir, mantener a la tasa de cambio vigente en ese momento, buena parte de las mercancías, pero abrir otro mercado más liberal desde el punto de vista de importaciones, con una tasa de cambio superior a la tasa que se registraba en el momento de entrar en vigencia la medida. La idea fue rápidamente desechada. Después de la experiencia que se había hecho con el Decreto 2.322 de 1.965, cuando se establecieron el mercado preferencial y el mercado intermedio de cambio exterior, nadie iba a creer que un sistema de estos, no conlleva una devaluación. Otra solución que se examinó, fue la de elevar drásticamente los aranceles. Pero naturalmente esa solución no tenía sentido porque únicamente operaba sobre las importaciones futuras que hiciera el país y el problema cambiario que teníamos era el del pago de las mercancías ya importadas y ya nacionalizadas en Colombia.

Surgió una tercera posición, que era la de llevar las divisas en alguna forma, concretamente a través de los certificados de cambio a un mercado, para que fuera este el que regulara paulatinamente la cotización de la divisa extranjera, frente al peso colombiano. Esta fue la opinión que adoptó y aprobó el señor Presidente Carlos Lleras y con base en ella se procedió a adelantar la redacción del Estatuto. Sin embargo, como el mismo doctor Alejandro López Mejía señala, había cierta diferencia de criterio en el seno mismo del Gobierno porque mientras algunos pensábamos que la solución cambiaria estaba precisamente en el movimiento de la tasa de cambio, otros estimaban con buenas razones y con buenos criterios también, que la solución se hallaba en la permanencia del control de cambios. Precisamente lo importante, lo novedoso que tiene el Estatuto que no se puede analizar ni exclusivamente desde el punto de vista de las llamadas minidevaluaciones o "crawling peg" ni tampoco desde el punto de vista exclusivamente del control de cambios, puede haber podido integrar, haber podido mezclar armónicamente ambas ideas y ambas tendencias.

Sería un "crawling peg", pero un "crawling peg" suficientemente controlado o rodeado de salvaguardias para evitar que cualquier movimiento o fluctuación en los precios internacionales del café, o la muerte de algún hombre ilustre de Colombia, como había sido el caso, cuando se inició la violencia con el secuestro de don Oliverio Lara que dio lugar a un vastísimo éxodo de divisas del país se volviera a presentar, necesitábamos un mercado, pero un mercado con unas llaves, con unas válvulas que pudiera accionar, que pudiera poner en movimiento en cualquier momento el Gobierno para evitar una ola, una racha especulativa. A ello obedece el control de las licencias de cambio y de las autorizaciones para girar al exterior que se encuentran en el Decreto 444. Yo no quiero evidentemente tomar la posición de ponente que no me corresponde, soy solamente un miembro de un cuerpo, de una mesa redonda, que debe debatir estas ideas y con lo dicho creo haber tocado los puntos que me parecieron más salientes de las

intervenciones de los doctores Roberto Salazar Manrique y Alejandro López Mejía.

NOTAS

- 1/ Véase B. J. Cohen, Balance of Payments Policy, Penguin, 1973.
- 2/ Dornbusch, R., "Exotic Exchange Arrangements", documento presentado en la Conferencia "Structural Adjustments and the Real Exchange Rate in Developing Countries", Banco Mundial, Washington, D.c., 1.984.
- 3/ Astrid Martínez Ortiz, La Estructura Arancelaria y las Estrategias de Industrialización en Colombia 1.950-1.982, CID, Bogotá, 1.986, pág. 30.
- 4/ Carlos Lleras Restrepo, Informe para primer debate del Proyecto de Ley "Por el cual se fija el valor de la moneda nacional y se dictan disposiciones sobre crédito público" ante la Comisión III. Memoria de Hacienda. 1.959, Anexo II, P. 76 (Citado por Astrid Martínez O., Ibid., pág. 31).
- 5/ Con base en las facultades extraordinarias del Artículo 121 de la Constitución Nacional.
- 6/ Memoria de Hacienda, 1.959, pág. 63.
- 7/ Banco de la República, Informe Anual del Gerente, 1.962, pág. 75.
- 8/ Carlos Díaz-Alejandro, "La liberación de importaciones en Colombia : 1.965-1.966", Fedesarrollo, Bogotá, 1.974.
- 9/ Abdón Espinosa Valderrama, "Veinte años del 444", Revista Credencial, marzo, 1.987.
- 10/ Carlos Lleras Restrepo, "Economía Internacional y Régimen Cambiario", Bogotá, marzo, 1.981, pág. 163.
- 11/ Tales como un precio externo del café de US\$ 0.44 por libra, reservas internacionales netas negativas por US\$ 134 millones y cuantiosas emisiones monetarias a favor del Fondo Nacional del Café.

- 12/ Joseph A. Schumpeter, "The Creative Response in Economic History", *The Journal of Economic History*, Vol. VII, No. 2, noviembre, 1.974.
- 13/ Eduardo Wiesner, "Devaluación y Mecanismo de Ajuste en Colombia", en *Política Económica Externa de Colombia 1.978*, Eduardo Wiesner, Editor ABC, junio, 1.978, pág. 143.
- 14/ Parodiando una frase que se usó para describir el éxito de la Conferencia de Bretton Woods. Véase, Margaret Garritsen de Vries, *The IMF in a changing world, 1.945-1.985*, IMF, Washington D.C., 1.986.
- 15/ Carlos Lleras Restrepo, Fondo Monetario Internacional, Banco de la República, Bogotá, 1.945.
- 16/ Op. cit., pág. 5.
- 17/ FMI, Función de los Tipos de Cambio en el Ajuste de los Pagos Internacionales, Informe de los Directores Ejecutivos, Washington, D.C., 1.970, pág. 5.
- 18/ Lauchlin Currie, Evaluación de la Asesoría Económica a los Países en Desarrollo, el Caso de Colombiano, Fondo Editorial Cerec, Bogotá, 1.984 pág. 140.
- 19/ Margaret de Vries "Fluctuating Exchange Rates", *The International Monetary Fund, 1.945-1.965*, Vol. II, Margaret de Vries et. al., IMF, Washington, D.C., 1.969, pág. 91.
- 20/ Op. cit., págs. 42-45.
- 21/ *Ibiden* pág 152, Vries "Fluctuating Exchange Rates", *The IMF: 1.945-1.965*, Vol II, Washington D.C. 1.969 pág. 152.
- 22/ *Ibiden* pág 165, Op. cit., pág. 165.
- 23/ Joseph Gold, *El Fondo Monetario Internacional y el Derecho Internacional*, FMI, Washington, D.C., 1.967, pág. 14.
- 24/ *El Colombiano*, 30 de noviembre de 1.966, pág. 24.
- 25/ Margaret de Vries, *The IMF in Changing World, 1.945- 1.985*, Washington, D.C., 1.986, pág. 12.
- 26/ Lleras, Op. cit., pág. 25.
- 27/ *Ibid.* pág. 25.
- 28/ FMI, *Convenio Constitutivo*, Washington, D.C., s.p., pág. 8.

- 29/ FMI, Función de los tipos de Cambio en el Ajuste de los Pagos Internacionales, Informe de los Direstoreos Ejecutivos, Washington, D.C., 1.970, págs. 50-51.
- 30/ Ibid., pág. 52.
- 31/ Gold, Joseph Op. cit, pág. 15.
- 32/ Ya que durante los primeros años de funcionamiento del régimen de minidevaluaciones la diferencia entre la inflación interna y la externa no era muy elevada, el manejo cambiario correspondió a un mecanismo de ajuste gradual ante un "desequilibrio fundamental".
- 33/ FMI, Op. cit., pág. 40.
- 34/ Margaret de Vries, Op. cit., pág. 34.
- 35/ Rudiger, Dornbush. "Flexible Exchange Rates and Interdependence", en Exchange Rate Regimes and Policy Interdependence editado por A. W. Hooke, IMF, Washington, D.C., 1.983, pág. 3.
- 36/ H. Robert Heller. "Determinants os Exchange Rate Practices", IMCB, Vol. 10, No. 3, agosto, 1.978.
- 37/ Harry G. Johnson, "The Case for Flexible Exchange Rates, 1.969", en su libro Further Essays in Monetary Economic, Harvard University Press, 1.973, págs 198- 222. Otros economistas hacían recomendaciones en el sentido de ampliar los márgenes de fluctuaciones de las paridades y años pocos empezaron a hablar del "crawling peg".
- 38/ FMI, Función de los tipos de Cambio en el Ajuste de los Pagos Internacionales, Informe de los Directores Ejecutivos, Washington, D.C., 1.970, pág. 29.
- 39/ Ibid., págs. 47-49.
- 40/ Ibid., pág. 49.
- 41/ Ibid., pág. 76.
- 42/ Decisión no menos dramática fue la suspensión de la convertibilidad de la libra esterlina cuarenta años atrás.
- 43/ A.W. Hooke. The IMF Its Evolution, Organization and Activities. IMF, Washington, D.C., 1.982, págs. 6-7.
- 44/ Lleras Restrepo, Carlos. Mensaje al señor Presidente de la República al Congreso Nacional, 20 de julio de 1.967, Tomo I, Talleres Gráficos del Banco de la República, Bogotá,

- pág. 91.
- 45/ Ibid., págs. 91-94.
- 46/ John Williamson, "The Crawling Peg", Princeton Essays in International Finance, No. 50, 1.965.
- 47/ John Williamson, 'Exchange Rate Rules: The Theory, Performance and Prospects of the Crawling.
- 48/ En: Colombia 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior. Simposio, Ed. Banco de la República, Bogotá, 1.987, págs 113 - 117.
- 49/ En: Colombia 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior. Simposio, Ed. Banco de la República, Bogotá, 1.987, págs 103 - 106.
- 50/ Ver: Roberto Salazar, "Algunos aspectos jurídicos del control de cambios" en: Colombia 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior. Simposio. ed. Banco de la República, Bogotá, 1.987 págs 29 - 56.
- 51/ Ver: Alejandro López. "Las minidevaluaciones en Colombia; un largo período de búsqueda de una tasa de cambio libre pero intervenida. En Colombia 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior. Simposio. Ed. Banco de la República, Bogotá, 1.987 págs 57 - 102.

CAPITULO 4

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.968

Dentro de las múltiples reformas a la carta fundamental introducidas en 1.968, destacaremos la iniciativa del gasto público, la intervención en el Banco de Emisión y en la intermediación financiera. Nos referiremos a las "leyes marco" (loi cadre). Dada su excepcional importancia, dedicaremos todo el capítulo siguiente a la planeación participativa, que puede considerarse como la espina dorsal del acto legislativo número 1 de 1.968. Todas estas reformas implicaron un cambio sustancial en las atribuciones del legislativo y del ejecutivo para expedir normas de hondo impacto en el desarrollo económico y social del país, inclinándose la balanza en algunos puntos a favor del ejecutivo, como en la iniciativa del gasto público cosa de poca monta, salvo por sus dividendos electorales a corto plazo, frente a la amplia participación que la propia reforma le otorgaba al congreso en la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo, función ésta sí de grande alcance para el avance socio económico del país en el largo plazo, no era pues razonable tanto revuelo.

El artículo 79, numeral 2o de la compilación vigente de la Constitución dispone, en consecuencia, que ciertos proyectos de ley deberán ser presentados por el ejecutivo.

Este viraje ha dado lugar a fuertes críticas de la clase política, que llegaron a tildarla de autoritaria y aún cesarista. El Presidente Carlos Lleras Restrepo hizo frente a esas críticas con la reciedumbre y entereza que caracterizan su personalidad.

Desde las épocas cuando ocupábamos, el doctor Carlos Sáenz de Santamaría el Ministerio de Hacienda y el autor la Secretaría General del mismo, apreciamos como una de las causas más graves de los frecuentes desajustes fiscales la aprobación por el Congreso de leyes que ordenaban gastos, sin apropiar los recursos necesarios para efectuarlos, con los consiguientes efectos nocivos sobre la estabilidad monetaria y cambiaria del país era menester un correctivo.

La orientación de la Reforma Constitucional de 1.968 fué clara en buscar un adecuado control del gasto público, denominación genérica que involucra las erogaciones presupuestales a nivel nacional, departamental y municipal. Pretendió "impedir la desordenada iniciativa de gastos, fuente de desorden fiscal, de inflación monetaria y de retardos en el desarrollo" 1/

El panorama anterior a la Reforma era bastante desolador: "En verdad -escribe Vidal Perdomo- se ha procedido como si fueran ilimitados los recursos de la Nación y contra ellos pudieran girarse en cualquier momento y sin tener en cuenta su monto.

Principios elementales de economía, inclusive doméstica, indican que no se puede adquirir un compromiso financiero sin disponer de los fondos suficientes para atenderlo; sin embargo se ha visto cómo se trasladan obligaciones a la Nación sin pensar si existen los dineros requeridos para el pago de tales obligaciones..." 2/.

Y en otra parte agrega el mismo autor: "Contra esta especie de alegre piñata, de puja de intereses que buscan acomodarse y terminar unos prevaleciendo sobre otros dentro del mayor desorden y sin criterios racionales, reacciona la Reforma al hacer énfasis en la planeación y en su consecuencia obligada, la reducción de la iniciativa del gasto público... En la misma forma como el Gobierno es el responsable del manejo presupuestal el Estado moderno lo ha venido haciendo también responsable de la planeación y de la mejor inversión de los dineros del errario público". 3/

El proyecto de la Reforma Constitucional logró en buena parte sus objetivos. Consiguió sentar las bases para que el gasto público constituya el instrumento adecuado para llevar a cabo en lo nacional la política de los planes y programas de desarrollo; abarcó, además, fundamentalmente reformas, en el mismo sentido a nivel departamental y municipal,

En este orden de ideas se establecieron los siguientes principios:

I. El Gobierno tiene iniciativa privativa para la presentación de proyectos o de ley o de reforma de las normas orgánicas del presupuesto; fijación de planes y programas de desarrollo y obras públicas, indicando los recursos que se autoricen para su ejecución; determinación de la escala de remuneraciones de la administración; expedición de "leyes cuadro" del artículo 76, numeral 22, de la Constitución Nacional 4/

Los gobernadores tienen por su parte, iniciativa en la presentación de planes y programas a las Asambleas y la ley determinará, a iniciativa del Gobierno, lo referente a planes y programas municipales (C.N., Arts. 189 y 194).

II. El ejecutivo presentará, al comienzo de cada legislatura, un informe sobre el curso de la ejecución de los planes y programas de desarrollo (C.N., Art. 118, Numeral 4).

III. Obligaciones del Gobierno de presentar al Congreso el proyecto de presupuestos en donde se reflejan los planes y programas, lo cual implica la inclusión de gastos que busquen el cumplimiento de los mismos (C.N. Art. 208, 210, 211). Los gobernadores y los alcaldes tienen similar función ante los respectivos cuerpos colegiados del Departamento y del Municipio. Los aumentos en computos de ventas y partidas de gastos

nacionales solo podrán aumentarse si han sido autorizados por el Ministro del Ramo.

IV. El Gobierno tiene también iniciativa del llamado "situado fiscal", garantizando aún más el orden presupuestal (C.N. Art. 182).

Pero el Parlamento no cedió todas sus prerrogativas en materia de iniciativa del gasto; mantuvo entre otras, la libre iniciativa de las leyes encaminadas a "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes" 5/. Sobre ellas indica Vidal Perdomo: "... estas leyes han tenido mucha importancia regional y política porque a través de ellas la Nación otorga fondos a actividades de los particulares o de los departamentos y municipios que, por una concepción muy amplia, se han calificado previamente en otra ley de empresas dignas de apoyo o estímulo; en verdad ha existido una mala aplicación de este texto, por no existir planes y programas y por la generosidad de definir las empresas que sean dignas de apoyo..." 6/.

Una solución de mayor calado debe buscarse en la descentralización de los servicios y gastos públicos, en lo cual se avanzó, también a instancias del ex-Presidente Lleras Restrepo, a través del situado fiscal y de la cesión de parte del IVA; así como del proceso mismo de planeación, haciendo que funcione cada vez más de la periferia hacia el centro, aspecto que tuvimos muy presente al redactar la ley 38 de 1.981, a la cual nos referiremos en el capítulo siguiente.

Si había sido motivo de tan serios desajustes fiscales la iniciativa del Congreso en materia de gasto público, puede imaginarse el desequilibrio monetario que podría ocurrir si correspondiera a dicho cuerpo el manejo de la moneda y de la capacidad de emisión del Banco de la República, teóricamente ilimitada. De allí que ese manejo deba mantenerse en un medio menos político y más técnico como es la administración; en este caso a través de la junta Monetaria.

El acto legislativo número 1 de 1.968, en su artículo 41 adicionó el artículo 120 sobre funciones del presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:...

"14- Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado". El legislativo, aferrado a la "cláusula general de competencia y a una amplia interpretación del ordinal 15 del artículo 76, conforme al cual corresponde al Congreso fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda..." atañe al Congreso hacer las leyes y ejercer por medio de ellas la

"clausula general de competencia " con lo cual surge una colisión de competencias para dictar las normas monetarias, que ha dado lugar a varios pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado en materia constitucional. Con ponencia del autor la Corte declaró inconstitucional la ley 18 de 1.983, expedida por el Congreso Nacional en la cual se ordenaba a los intermediarios financieros refinanciar los préstamos otorgados a los damnificados por el terremoto del Cauca y señalaba condiciones especiales de plazo, periodo de gracia, tasa de interés y tasa y margen de redescuento en el Banco de la Republica, mediante la sentencia No 133 de 1.987, que puso fin al proceso 1644, la Corte Suprema, a quien el artículo 214 de la Carta Fundamental confía la guarda de la integridad de la constitución, declaró inexecutable la respectiva ley. Se trazó en ella una distinción entre "regulación" a través de normas generales e "intervención", individual y concreta, atribuyendo la primera al legislativo y la segunda al ejecutivo, por conducto de la Junta Monetaria.

No obstante ello, la ley 9a de 1.989 (de "Reforma Urbana") volvió a incurrir en el vicio de dictar normas sobre intervención en el ICT y en el BCH, las cuales fueron también declaradas inconstitucionales en el proceso 1904 mediante sentencia No 59 del 21 de septiembre de 1.989 (Magistrado Ponente Gómez-Otálora, H.) lo propio ocurrió con la ley 5a de 1.973 sobre destinación de los préstamos del Banco Ganadero que fué así mismo declarado inconstitucional, mediante sentencia No 80 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de octubre de 1.989 (M.P. Gómez-Otálora, H.). Ante tan reiterados pronunciamientos de nuestro máximo tribunal de justicia, parece suficientemente zanjado el asunto y es de esperar que el legislador no insista en su error Constitucional por cuanto hace referencia a las "leyes cuadro": implicaban la acción del legislativo en ciertas áreas de minuciosa estructura, que requieren frecuentes ajustes, como el arancel de aduana. Tradicionalmente, cada cambio en tales áreas requería la acción del Congreso, bien directa o a través de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, sistema sobre manera ineficiente, teniendo en cuenta la magnitud de las cámaras legislativas y el prolijo de su trámite. Era un procedimiento pesado y largo que por su frecuencia obstaculizaba las labores del congreso por lo demás inutilmente por lo minúsculo del punto tanto en sí mismo considerado como en sus repercusiones para la vida nacional. Para qué, por ejemplo, poner en movimiento todo el Congreso Nacional a fin de elevar el arancel de aduanas para los equinos del 5% al 6% o para disminuirlo al 4%. Piensese en el sinnúmero de posiciones del arancel y se tendrá una idea de la magnitud e inutilidad del proceso tradicional.

NOTAS

- 1/ Charla televisada del Presidente Lleras del 4 de Noviembre de 1.968.
- 2/ Vidal Perdomo, Jaime. Historia de la Reforma Constitucional de 1.968 y sus alcances juridicos. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1.970 p.p 224-225.
- 3/ Vidal Perdomo Jaime. op. cit. pp. 223-224.
- 4/ Dispone el artículo 79, ordinal 2o. C.N.: "Se excentuan las leyes a que se refieren los ordinales 3, 4 y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales ó transferencia de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o las transpasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreta exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas a inicitiva del Gobierno.
- 5/ C. N., Art. 76. N. 20.
- 6/ Vidal Perdomo Jaime. op. cit. pp. 223 (Subrayamos)
- 8/ Concretamente, el artículo 120, 22 C.N. le otorga al Presidente de la República la facultad de ordenar el gasto público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio externo y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al regimen de aduanas, consujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.

CAPITULO 5

PLANEACION PARTICIPATIVA.

La planeación, importante en todo Estado para un desarrollo socio-económico acelerado, ordenado y de largo plazo, lo es más en países como Colombia que se caracterizan por recursos financieros limitados y enormes necesidades. De allí que el artículo 32 de la Carta sienta dos principios fundamentales: el primero, la garantía de la iniciativa privada y de la libre empresa, con lo cual se logran las ventajas analizadas en la primera parte, de esta obra; el segundo la intervención del Estado configurándose así el modelo "intervencionista" o mixto adoptado por Colombia, según expusimos en la tercera parte. Dentro de las formas de intervención se encuentran la planeación, que analizaremos en el presente capítulo, no sin antes advertir que ella no debe ser imperativa sino simplemente indicativa y a ser posible participativa. Pueden citarse los siguientes antecedentes sobre normas relativas a planeación, advirtiendo que la mayoría se referían a obras públicas, por lo cual eran de carácter imperativo.

La Reforma Constitucional de 1.936 entregó la noción de planeación en los siguientes términos "racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas", la Reforma a la Constitución de 1.945 agregó hablando de "planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional" y "los de obras públicas que hayan de emplearse o continuarse". Bajo el Gobierno de Alberto Lleras se presentó el "Plan decenal de desarrollo" pero no se convirtió en Ley.

La Ley 24 de 1.959 permite al Gobierno otorgar bajo contrato ventajas a entidades que aporten elementos o personal técnico destinado a los planes de desarrollo.

En 1.966 pudo el Gobierno, en el primer proyecto de Reforma Constitucional, señalar en el ordinal 4 del artículo 76 una definición de planeación. Esta dice que es función de la ley "fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

Uno de los objetivos fundamentales de la Reforma Constitucional de 1.968 fue la planeación, éste es un instrumento muy importante para el Estado moderno que tiene como finalidad orientar el desarrollo económico y social. La elaboración de planes con objetivos generales y específicos, con programas de inversión por un periodo determinado y como instrumento de orientación del crecimiento económico y del proceso social son exigencias que se demandan a los Estados principalmente a los países en vía de desarrollo. 1/

La participación en la planeación de las fuerzas económicas y sociales se plasmó bajo el Gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo, en la cual tuve el honor de servir como Ministro de Desarrollo Económico 2/. La coordinación entre los sectores público y privado revistió distintas modalidades: desde las reuniones periódicas en el Instituto de Fomento Industrial (IFI), como corporación financiera que es, con las restantes entidades de esa misma clase, hasta la labor permanente de los comités sectoriales, dentro de cuyas funciones se destacaron la asesoría al Ministerio en el estudio y revisión de planes indicativos de desarrollo, análisis de problemas inmediatos del respectivo ramo. Los comités permitieron un diálogo institucional, ordenado y permanente entre los dos sectores, público y privado, de gran utilidad para la mejor comprensión de los problemas y para su más acertada solución; justamente se ha dicho que la base del orden social está en la comunicación, en el diálogo, ordenado e inspirado en ánimo constructivo.

Una de las funciones de los comités sectoriales fue la preparación de planes indicativos de desarrollo para la respectiva área de la industria manufacturera. En el campo industrial no puede operar la planeación imperativa, fruto de la acción estatal; tampoco sería eficaz una planeación indicativa que fuera producto exclusivo de la acción de organismos oficiales. Se requieren planes indicativos, elaborados conjuntamente por los sectores público y privado. Así se obtiene un conocimiento suficiente y realista de la respectiva actividad, se procura que ambos sectores participen en las decisiones y se logra a cabalidad el desarrollo como esfuerzo común de todos los colombianos.

Los Comités Sectoriales de Desarrollo Industrial que constituíamos en el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de ellos se hicieron inventarios de las empresas en varios ramos, (inclusive producción, empleo, importaciones y exportaciones) primero en el cementero 3/ y posteriormente en muchos otros, como el editorial, el metal-mecánico, el automotriz, el electrónico, el petroquímico, el de drogas, el de cueros y calzado.

Así mismo, se trazaron planes indicativos con objetivos y metas tanto cuantitativos como cualitativos y medios, inclusive

institucionales, para lograrlos. También se dió especial importancia a nuestra posición en el Grupo Andino.

Formaban parte de dichos comites, el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de la división de programación sectorial, que actuaba como secretaria técnica, pese a los limitados recursos humanos de esta, propia de la gran austeridad propia del gobierno de entonces las cuales deben fortalecerse, también los organismo adscritos a dicho Ministerio, como el IFI y el Incomex y otros organismos gubernamentales, como Planeación Nacional; igualmente, eran miembros de los comites productores, consumidores de insumos y asociaciones gremiales, además en el comité de parques industriales, las centrales obreras.

El Acto Legislativo # 1 de 1.968 al modificar el artículo 80 de la Constitución fue el que incorporó el principio de planeación, de manera general orgánica y explicativa. Creó la Comisión Especial permanente del Plan en el Congreso, encargada de dar primer debate al plan de desarrollo económico y social de la Nación y de vigilar su ejecución así como la evolución del gasto público. Pero, pasan los años y la Comisión del Plan no se podía constituir, básicamente por el sinnúmero de fuerzas políticas y regionales que juegan dentro del Congreso. Hasta que en el año de 1.979, se introdujo una modificación constitucional, para disponer que si los miembros de las cámaras no se ponían de acuerdo en la composición de la Comisión del Plan, podrían sus mesas directivas de consumo, seleccionar las personas que deberían conformarla. Así, finalmente hacia el año de 1.980 se logra instalar la Comisión del Plan en la cual tuve el honor de servir como Vicepresidente siendo Presidente el Doctor Augusto Espinosa Valderrama. Nos dedicamos a ejercer algunas de las atribuciones que el artículo 80 otorgaba a la Comisión. Básicamente, la redacción de una ley de planeación y el examen de la situación fiscal que desde entonces denuncie como crítica.

Empero, no pudimos ejercer la facultad más importante de la Comisión, que consistía en participar en la elaboración del Plan, siguiendo su confección en el ejecutivo, y formando parte de los Comités y Comisiones de concertación; pues, en primer lugar, el plan ya había expedido por el Gobierno de entonces, bajo el nombre "Plan de Integración Nacional". Además porque el mismo Gobierno optó por convocar al palacio presidencial a representantes de gremios y de centrales obreras, dejando por puertas a la Comisión.

Y así muere la Comisión del Plan, cuando la H. Corte Suprema de Justicia declara inexecutable por vicios de forma, el acto legislativo No. 1 de 1.979 que había permitido integrarla.

El 26 de marzo de 1.981 se promulga la Ley 38 de 1.981 "Normativa de Planeación". Esta fué demandada pero declarada executable por la H. Corte Suprema de Justicia como ponencia del Magistrado

Carlos Medellín, del 12 de agosto de 1.982, con excepción en el encabezamiento "de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional"; en el artículo 9 la frase "durante los primeros cien días de su período constitucional" y en el artículo 11 la expresión "dentro del término de cien días previsto en el artículo 80 de la Constitución Nacional" que fueron declarados inexequibles. Esta ley determina los objetivos y contenido del Plan y los programas, los organismos de planeación, los procedimientos para la elaboración y aprobación del plan, las formas de concertación y la planeación nacional regional y municipal. El Doctor Eduardo Wiesner Durán, en ese entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público refiriéndose a esta ley escribe que : "El principal problema en la formulación y ejecución de la política económica radica en la conciliación entre recursos, por una parte con objetivos e instrumentos de otra. Así, en esta ley introduce la instancia del "Documento de Conciliación".

En 1.988 se propuso una reforma a la Constitución política de Colombia. El senador Hernando Durán Dussan presentó un importante pliego de modificaciones en su ponencia 4/ incluyó un aparte llamado "Hacia el rescate de la Planeación", esta reforma no fué aprobada por el Congreso. Contenia los siguientes aspectos importantes referidos a la planificación: la adopción de una ley orgánica de la planeación que tendría una jerarquía superior a las leyes ordinarias, asegurandose la participación de la comunidad y de las fuerzas económicas en la elaboración del Plan Económico y social, la integración de los planes sectoriales y los planes regionales. El plan de desarrollo económico y social tendrá una parte general sobre los propósitos nacionales, los objetivos y las prioridades de la acción del Estado; y una parte programática, sobre los planes y programas sectoriales de inversión pública y fomento de las empresas útiles y benéficas dignas de estímulo o apoyo. La parte general del plan se presentaría al Congreso por el Gobierno durante la primera legislatura ordinaria de cada período constitucional y sería aprobada por cada cámara con fundamento en el informe que elabore conjuntamente las comisiones de asuntos económicos. En cuanto a la parte programática del plan, los proyectos de ley que la consagraren o modificaren, serían presentados por el Gobierno en cualquier tiempo y tramitados según su materia por las Comisiones Permanentes Respectivas. Preveía que si el plan no era aprobado por el Congreso dentro de los cien días siguientes a su presentación, el Gobierno podría ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. Hasta aquí lo atinente a la planeación a nivel nacional.

En cuanto a planeación departamental, el numeral 2o. del artículo 187 de la Constitución preceptúa que corresponde a las asambleas departamentales "fijar, a iniciativa del gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o

Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca. Y el Decreto No. 3.086 de 1.986 fundó la región de planificación del centro-oriente colombiano que comprende los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander y Tolima.

Las regiones de planificación constituyen divisiones del territorio nacional para la planificación y desarrollo económico y social, específicamente para los siguientes efectos:

I. Garantizar una planificación equilibrada de las diferentes regiones.

II. Propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región.

III. Dotar a las regiones de instrumentos eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo.

IV. Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación.

V. Asegura la participación de las regionales en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del plan nacional de desarrollo económico y social.

VI. Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación de ejecución.

El organismo rector de las regiones de planificación es el Consejo Regional de Planificación, constituido por el Presidente de la República o su delegado, el jefe y el subjefe del Departamento Nacional de Planeación o sus delegados, y los gobernadores, intendentes o comisionarios de las entidades territoriales que forman parte de la región de planificación. El coordinador regional de planificación tiene a su cargo, presidir y orientar las labores del Comité Técnico y actuar como secretario del Consejo. Al Comité Técnico Regional de Planificación le corresponde elaborar estudios sobre distintos programas y proyectos que han de presentarse a consideración del Consejo Regional. El Comité de Concertación para el desarrollo funciona como órgano consultivo, y el Fondo de Inversiones Regional (FIR) dispondrá de las sumas indispensables para la realización y ejecución de los programas y proyectos previstos en los planes de desarrollo nacional y regional.

Con la creación de la región de Planificación de la Costa Atlántica se buscaba la posibilidad de ordenar con autonomía las

prioridades de su desarrollo que han sido orientado desde Bogotá, y dotarla de los recursos propios para financiar los proyectos de desarrollo regional a través del Fondo de Inversiones Regional. Este Corpes Regional cuenta con recursos derivados del Fondo Nacional del Carbón, con ingresos por obras de valorización, y recursos derivados del impuesto de timbre que se cobre en la región y con la regalías por explotación de recursos naturales como el gas y la sal. La Ley 76 de 1.985 fué reglamentada por el Decreto No. 1.817 de 1.986.

Los decretos que crean las otras regiones de planificación coinciden en enfatizar la autonomía con que podrán afrontar las regiones creadas sus proyectos y programas a través de los Fondos de Inversión Regionales (FIR) que son el mecanismo de transferencia de los recursos nacionales.

Los Fondos Regionales contarán con las siguientes rentas básicas:

A. El 10% del producido en cada Departamento, Intendencia y Comisaria del impuesto de timbre nacional (artículo 111 y ss del Decreto-Ley 1.222 de 1.986, Código de Régimen Departamental).

B. El 10% de los gravámenes de valorización de las obras ejecutadas por la Nación en la respectiva Región de Planificación.

C. El 5% de las regalías cedidas por la Nación a los Departamentos, Intendencias y Comisarias que conforme cada región por la explotación de los recursos naturales no renovables.

D. El 5% de las regalías y participaciones nacionales que por la explotación de los recursos naturales no renovables se generen en cada región.

E. Otras rentas que determine la ley.

Tratamos en la parte II, capítulo 2 sobre reformas estructurales lo relativo a expropiación e indemnización de la ley 9a. de 1.989 (Ley de Reforma Urbana). Aquí expondremos sus normas sobre planificación urbana de los municipios: En su artículo 1o. dice que con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, deberán formular los municipios con una población mayor de 100 mil habitantes su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental. Las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. Se consagra la vigencia de los planes ya existentes, pero deberán ser adecuados a las nuevas normas dentro del año siguiente a la fecha de vigencia de la ley. Las entidades territoriales menores de 50 mil habitantes deberán expedir un plan de desarrollo simplificado.

En su artículo 2o. la Ley 9a. de 1.989 que modifica el Código de Régimen Municipal (Decreto-Ley 1.333 de 1.986) establece que deberá incluir los planes de desarrollo municipales, a saber:

- a. Un plan y reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas.
- b. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas.
- c. Un programa de inversiones, que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros.
- d. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que representan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes.
- e. La asignación de las áreas urbanas de actividades, tratamiento y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no edificados, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redevelopar zonas afectadas con procesos de deterioro, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.
- f. Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público para cada ciudad.
- g. Los establecidos en los artículos 188 del Código de Recursos Naturales, del artículo 16 del Código Sanitario Nacional y los aplicables del Código de Régimen Municipal.

La Ley de Reforma Urbana obliga a los alcaldes a presentar proyectos de Acuerdo sobre el plan de desarrollo, dentro de los primeros 10 (diez) días del mes de noviembre del primer año de sesiones del respectivo Concejo. Igualmente establece la Comisión del plan en los concejos municipales y preceptúa que si el proyecto no recibiere consideración, aprobándolo o modificándolo en los tres debates reglamentarios durante el periodo anual de sesiones ordinarias, los alcaldes podrán poner en vigencia el proyecto presentado, mediante decreto con fuerza de acuerdo, siempre y cuando dichos proyectos se hubieren presentado dentro del término previsto.

NOTAS

- 1/ Para más detalles, especialmente de carácter práctico véase, Cano-Motta, Augusto, "Antecedentes Constitucionales y Legales de la Planeación en Colombia", en "Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano" (Editores Gomez-Otálora, H y Wiconer- Duran, E.) Fedesarrollo, Bogotá, 1.978 pags. 221-271.

Como el propósito de la presente obra no es el examen de los varios planes de Desarrollo para Colombia y como sobre éste tema existe ya una excelente monografía de Perry-Rubio, G.M titulada "Introducción a los Planes de Desarrollo en Colombia", publicada en las mismas lecturas (pags. 273-319), a ella remitimos a los lectores interesados en el tema.

- 2/ Ver Memoria 1.970. Ministerio de Desarrollo Económico. Hernando Gómez Otálora. Tomo 1 1.970 pp. 16-23. Allí detallan las labores de cada uno de los comités sectoriales, inclusive el siderúrgico, que no se mencionó en el texto, por olvido involuntario.
- 3/ Con anterioridad a los comités sectoriales de carácter permanente y formal, el Ministro de Desarrollo Económico, en su carácter de presidente de la junta directiva del IFI, había propiciado reuniones informales de ésta con directivos de las Corporaciones Financieras Privadas para negociar con estas la compra de cartera para colocar excedentes de liquidez del Instituto, bajo ciertas condiciones, congruentes con los planes de desarrollo, en este sentido, tales reuniones constituyeron antecedentes de los comités sectoriales.
- 4/ Ver anales del Congreso, año XXXI No. 136, 20 de octubre de 1.988. Bogotá, pp. 1-21.

PARTE V

DERECHO Y REALIDAD SOCIO-ECONOMICA : INTERACCION

INTRODUCCION

Como es natural, el orden jurídico no puede ignorar la realidad de la sociedad en la cual rige; así mismo, el derecho tiene eficacia para influir sobre esa realidad. Al examen de dicha interrelación se dedica esta quinta parte.

El capítulo primero muestra cómo la experiencia negativa del sistema de concesiones petrolíferas llevó a revizar integralmente el régimen jurídico aplicable a la explotación del subsuelo en materia de hidrocarburos. El estudio respectivo forma parte de un proyecto de investigación más amplio, encaminado a formular una nueva política petrolera para Colombia, que encomendó el Banco de la República a Fedesarrollo y que nos correspondió coordinar.

En oportunidades, ciertas comunidades específicas desarrollaron configuraciones jurídicas espontáneas que difiere de las normas y sistemas formalmente establecidos en códigos y leyes; sin embargo, aquellos toman de estos algunos elementos o módulos, a su turno, el sistema jurídico formal, puede adoptar de las configuraciones espontáneas elementos de cambio y mayor realismo, instituyendo así un verdadero mecanismo de "retroalimentación" o "feed-back", a éste tema se refiere el segundo capítulo, que es el informe de progreso de un estudio de campo adelantado por un equipo interdisciplinario de investigadores de Fedesarrollo, en el cual se constató que los sistemas de compraventa de terrenos en las urbanizaciones "piratas" de Bogotá eran absolutamente distintos a los del código civil y leyes complementarias, más sencillos, funcionales y adecuados a los patrones culturales y económicos de los grupos marginados de la ciudad.

La reciente Ley de "Reforma Urbana" (9a. de 1.989) tuvo en cuenta éste importante aspecto y modificó algunas normas para hacerlas más acordes con la idiosincrasia de tales comunidades.

CAPITULO 1.

CONTRATACION DEL SUBSUELO PETROLIFERO

Propiedad del subsuelo petrolifero y sistemas juridicos de exploración y explotación

I. Propiedad del Subsuelo

Los yacimientos de hidrocarburos son propiedad de la Nación, salvo los derechos constituidos a favor de terceros, con anterioridad a la Ley 20 de 1.969 1/ que entró en vigencia el 22 de diciembre de ese año. 2/

Se entiende por derechos constituidos a favor de terceros, las situaciones jurídicas subjetivas y concretas; éstas pueden haber surgido de un título específico de adjudicación de los hidrocarburos como mina o de un fallo reconociendo el derecho del interesado a la propiedad de los hidrocarburos que existan o puedan existir en el respectivo predio. 3/

Durante la vigencia del artículo 112 del Código Fiscal (ley 110) de 1.912 (1 de abril a 15 de noviembre de 1.913) se adjudicaron algunas minas de petróleo; 4/ existen, de otra parte, 45 zonas declaradas de propiedad privada por la H. Corte Suprema de Justicia con un total de 301.172 hcts.; 5/ por haberse acreditado que salieran del patrimonio del Estado antes del 28 de octubre de 1.873, bien por título originario emanado de éste o por explotación económica. 6/

En la actualidad, hay un solo campo petrolifero en producción que no es de propiedad de la Nación: el de Guaguí - Terán explotada por la Texas Petroleum Company. Otras sentencias recaen sobre terrenos ubicados en zonas con potencial petrolifero, como los Llanos, circunstancia que ha obligado a Ecopetrol a entrar en negociación con los dueños y a celebrar dos contratos: el de Santiago de las Atalayas en el Departamento de Boyacá que cubre una extensión de 340.000 hectáreas y el de Lechemiel, en Cundinamarca, con área aproximada de 5.000 hectáreas; estos contratos no versan sobre yacimientos descubiertos sino de los que puedan existir.

A este respecto conviene observar que el decreto 797 de 1.971, reglamentario de la Ley 20 de 1.969 acepta como fuente de derechos adquiridos los fallos anteriores a dicha Ley, que reconozcan el derecho del interesado a la propiedad de los hidrocarburos "que existan o puedan existir" en el predio en cuestión. La legalidad de esta norma es discutible porque la Ley 20 de 1.969 habla de yacimientos descubiertos, pero se ha explicado por el deseo de respetar sentencias proferidas con anterioridad a ella.

II. Papel de la actividad privada y de la acción estatal

Aunque el subsuelo petrolífero es propiedad de la Nación, puede explorarse y explotarse por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Así, pues, Colombia puede clasificarse como "país abierto", varias naciones latinoamericanas que no pertenecían a esta categoría, se han movido a ella, 7/ algunas veces en forma indirecta, a través de contratos de servicios, 8/ arrendamientos 9/ y figuras similares.

Esta orientación se explica por la magnitud de los recursos financieros que demandan las labores de exploración y explotación de petróleo, los conocimientos técnicos que implican, la organización administrativa que suponen y los conocimientos y contactos requeridos para el transporte y comercialización de los crudos.

El carácter "abierto" no se opone a la existencia de empresas estatales, que participen en las diversas fases de la industria petrolera; es incompatible solamente con los monopolios estatales. La experiencia de estos últimos no ha sido satisfactoria en la mayoría de los países de América Latina, en cuanto no se ha traducido en amplia exploración ni en niveles acelerados de producción para abastecer el consumo interno, mucho menos para la exportación, la excepción más notable es México. Además, no parece aconsejable encauzar gran cantidad de recursos financieros estatales a la exploración y explotación de petróleo, dado el carácter prioritario de otras inversiones y gastos de desarrollo económico y social que no asumen normalmente los particulares, en escala suficiente, como la educación y la salud públicas.

En Colombia la Nación participa en la actividad petrolera a través de la Empresa Colombiana de Petróleos -ECOPETROL-, pero no lo monopoliza. ECOPETROL fue creada por la Ley 165 de 1.948, y su responsabilidad principal en los años iniciales consistió en administrar la concesión de Mares que había revertido a la Nación. La Ley 20 de 1.969 amplió grandemente la órbita de

actividades de ECOPETROL, en materia de exploración y explotación de hidrocarburos, autorizando al gobierno para "declarar de reserva nacional cualquier área petrolífera del país y aportarla" a la Empresa, "para que la explore, explote y administre directamente o en asocio con el capital público o privado nacional o extranjero".10/

III. Sistemas jurídicos de exploración y explotación.

La exploración y explotación de petróleo puede adelantarse en Colombia en virtud de concesión otorgada por el Gobierno Nacional o de asociación con ECOPETROL. En algunos casos especiales también puede aplicarse la licitación. Además, el artículo 12 de la Ley 20 de 1.969, antes citado, no parece excluir los contratos de servicio entre ECOPETROL y otras personas, para que éstas adelanten, como contratistas, la exploración y explotación, a cambio de una remuneración, que podría consistir en un porcentaje de participación. Este es el sistema adoptado por el Perú, bajo el nombre de contrato de operaciones petrolíferas. 11/

Las líneas generales del sistema jurídico para la exploración y explotación de hidrocarburos fueron sugeridas por FEDESARROLLO, en su estudio "Una Política Petrolera para Colombia", de julio de 1.973, ante la baja vertical de la exploración y producción de petróleo en el país. "La tasa media de crecimiento de la producción durante el lapso 1.931-1.970 fue del orden de 3.5%, pero durante los últimos años la tasa de crecimiento anual de la producción había disminuido sensiblemente. En efecto, para el lapso 1.962-1.972 la tasa de crecimiento anual promedia fue de solo 1.8% y a partir de 1.970, año en el cual la producción apenas se acercó a 80 MM de barriles, ella había venido disminuyendo gradualmente hasta 1.972 cuando la producción fue del orden de 71 MM de barriles."12/

No menos desconsoladoras eran la cifras correspondientes a pozos exploratorios perforados, que después de haber ascendido en 1.968 a un record de 58, apenas si llegaron a 15 en 1.972.13/

Aunque en tan pobres resultados influían numerosos factores, uno de los que se detectó fue el régimen jurídico de contratación del subsuelo petrolífero, basado en las "concesiones", a través de las cuales se podía mantener congelado, sin mayor esfuerzo, casi todo el subsuelo potencialmente rico en hidrocarburos, sin beneficio significativo para el país.

En "Una Política Petrolera para Colombia", se hacía el siguiente análisis del sistema de concesiones:

"1. Consideraciones generales. El sistema de concesiones va cayendo en desuso en América Latina y en Colombia, en particular. Existen para ello razones de carácter político, jurídico, económico y administrativo.

"La concesión fue instrumento frecuentemente usado para inversiones extranjeras en un período de la historia de estos países en el cual las relaciones entre el capital foráneo y los respectivos Estados se basaban en principios y características bien distintas de las actuales. Al mismo tiempo, las concesiones se adjudicaron, frecuentemente más allá de lo que la ciencia jurídica indicaba, para mantener situaciones inmodificables, por muchos años, pese a los cambios que pudieran haberse operado en la explotaciones en el país, o en el panorama internacional.

"A más de ello, las concesiones se caracterizan por su gran complejidad jurídica, en cuanto a los derechos y obligaciones de las partes y demás cláusulas contractuales, así como en lo referente a su tramitación. El intrínquilis legal condujo en las primeras épocas a un rosario interminable de estatutos y proyectos que se modificaban los unos a los otros, cambiaban de orientación y llevaban al ánimo popular el sentimiento de que la política sobre la materia no se manejaba con suficiente autonomía por parte del Estado. Es cierto que desde hace tiempo se registra mayor estabilidad en el régimen de concesiones en Colombia pero ello no anula el sentimiento adverso que en la opinión causó la pristina evolución de nuestro régimen de concesiones. La gran complejidad jurídica del régimen de concesiones se ha traducido muchas veces en frondosidad de normas sin mayor importancia con descuido de las que tienen fundamental interés para la Nación, y ha dificultado siempre su análisis e interpretación. Además, es frecuente que a renglón seguido de principios de importancia venga el establecimiento de excepciones que los hacen inoperantes. Dentro de este marco, resultan naturales la frecuente alegación de derechos adquiridos por los concesionarios, cuando jurídicamente tal conclusión es muy debatible, los litigios con la Nación y las críticas de la opinión a los fallos que los desatan.

"La generalidad e inflexibilidad, de las normas legales sobre concesiones dificulta el máximo negociar sobre bases mínimas para obtener las mejores condiciones para el Estado, o renegociar contratos existentes, para atender cambios fundamentales que hayan podido presentarse en los aspectos económicos de la concesión o en la situación internacional. Es claro que la inversión requiere un mínimo de estabilidad en las reglas del juego, pero estas deben dejar algún campo para la negociación y para el cambio cuando ocurran alteraciones substanciales de la situación que existía al celebrar el respectivo contrato.

"En Colombia el régimen de concesiones ha sido resultado de consideraciones primordialmente jurídicas, pasando a segundo plano las económicas. Así, mientras que temas de menor importancia, como de los derechos y obligaciones de los dueños de la superficie frente a los concesionarios, son materia de la más cuidadosa reglamentación, se hechan de menos los estudios

económicos que fundamenten las disposiciones sobre el nivel de regalías o de cánones superficarios y los de carácter técnico que sirvan para sustentar los deberes de exploración y al lapso para realizarla.

"Finalmente, el sistema de concesiones excluye la participación de la Nación en el manejo de la empresa, dificultando su control, disminuyendo el flujo de información y perdiéndose la oportunidad de adquirir conocimientos técnicos, administrativos, comerciales y de transporte sobre la actividad petrolera.

"2. Algunas observaciones específicas. Aparte de los problemas generales enunciados en el numeral anterior, adolecen las concesiones, en Colombia, de defectos específicos que conviene mencionar:

"El primero de ellos -continúa el estudio de 1.973- es no propiciar una amplia e intensa exploración del subsuelo potencialmente petrolífero. Según informaciones del Ministerio de Minas y Energía sobre un total de 45.900.000 hectáreas en que se estima el subsuelo con potencial petrolífero del país, 6.561.921 hectáreas se encuentran otorgadas en concesión y 27.962.821 corresponden a solicitudes de concesión en trámite, para un total de 34.524.742 hectáreas comprometidas o en proceso de ser comprometidas y por lo tanto, fuera del mercado; 14/ este proceso puede acentuarse en el futuro, según lo muestra el número de solicitudes pendientes de decisión (582) frente a las concesiones ya otorgadas (124). No obstante que el área fuera del comercio puede representar 100% del subsuelo potencialmente petrolífero 15/ y 40% del área total del país, el número de pozos exploratorios perforados es mínimo, según ya se indicó.

"Varios factores legales contribuyen a esta situación adversa: No se requiere pago alguno para otorgar las concesiones, situación que contrasta con la de varios países en los cuales se cobra una tasa o se adjudica el lote al mejor postor. En Colombia la única condición pecunaria, previa a la celebración del contrato, es prestar una caución que asegure el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario; pero la caución es muy baja (US\$ 1 por hectárea) y puede constituirse en documentos de deuda pública externa del país, cuya cotización es baja y que además devengan intereses.

"La tramitación de las solicitudes de concesión toma entre 3 y 4 años lapso considerable aunque menor al de épocas anteriores. 16/ gracias a la declaratoria de dominio público del subsuelo petrolífero hecha por la Ley 20 de 1.969 17/, que previene los litigios sobre propiedad, los cuales alargaban al proceso, no obstante el decreto 3.050 de 1.956, el artículo 2o., que autorizó continuar el trámite administrativo mientras se litigaba ante los tribunales el problema de propiedad.

"Varias causas contribuyen a la lenta tramitación:

"Errores en la solicitudes, falta de suficiente capacidad operativa del Ministerio, etapas del proceso para las cuales no señala la ley un término preciso y en fin, trámites innecesarios.

"Aunque algunos podrían considerar demasiado largo el periodo de exploración y sus prorrogas, examinada la legislación de otros países, no parece que lo sea en extremo. El principal defecto radica en la naturaleza y extensión de las obligaciones del contratista durante dicho periodo y en la ausencia de medidas coercitivas con virtualidad suficiente para hacerlas cumplir. Por el contrario, la duración total de las concesiones es exorbitante, según se verá más adelante.

"La obligación principal del concesionario, durante el periodo de exploración, consiste en perforar 2.000 metros en los primeros 3 o 4 años y 4.000 en cada uno de los 3 o 4 de prórroga. Ella parece insuficiente si se tienen en cuenta la profundidad media de los pozos exploratorios en Colombia (2.135 metros). Pero posiblemente el mayor error consiste en establecer como obligación principal la de perforar determinados metros, en lugar de exigir inversiones mínimas anuales en exploración; estas, a más de medir en su conjunto el esfuerzo exploratorio se pueden ajustar a las características propias de cada concesión; algunas concesiones pueden requerir perforaciones menos profundas y otras perforaciones más profundas.

"Las sanciones por incumplimiento de los deberes de exploración se reducen a multas de \$ 5.000, ya que tal incumplimiento no figura, como sería del caso, entre las hipótesis de caducidad de las concesiones.

"Las obligaciones del concesionario, en periodo de explotación, son igualmente limitadas a las que se relacionan con la exploración. La principal es la de efectuar inversiones quinquenales decrecientes, de monto muy exiguo y con posibilidad para el concesionario de pedir rebaja, después de los primeros 5 años 18/.

"Seguramente influye también en la gran extensión de la áreas contratadas o solicitadas en concesión, lo exiguo de los cánones superficarios, cuyo nivel se indicó antes.

"Sorprende también en el régimen de concesiones, su larguísima duración, que puede extenderse a 46 y 58 años, respectivamente, en las zonas occidental y oriental del país, computando las prorrogas. Estos plazos no se compadecen con el término normal de la exploración ni con la tasa promedio de declinación de los campos en Colombia; tampoco facilita un activo proceso de recuperación secundaria adelantado por la empresa estatal, ni se ajusta al horizonte que ordinariamente toman la compañías para

sus cálculos de recuperación de la inversión y utilidades de la misma; son, además, superiores a lo normalmente acostumbrado.

"Los factores mencionados sugerirían plazos máximos de 7 años para el periodo de exploración y de 20 años para la explotación, con lo cual se reduciría la duración máxima de las concesiones a unos 22 años, aplicable también a los contratos de asociación (Joint Venture).

"Otro defecto de la legislación sobre concesiones es la inflexibilidad de la participación del Estado, especialmente a través de regalías, que no permite tener en cuenta los aumentos de precios internacionales, que en los últimos años han surgido de una mayor participación de los estados productores. No se aboga por la eliminación de las normas que regulan la participación, sino porque ellas prevean ajustes cuando se presenten apreciables cambios en esa participación a escala internacional; naturalmente, tanto la participación estatal como las cláusulas de ajuste deberán diseñarse en forma tal que tengan en cuenta nuestra posición menos competitiva como país productor marginal de petróleo. Por lo demás, será menester incorporar en los contratos las normas sobre ajuste para evitar posteriores objeciones de violación a derechos adquiridos. 19/

"La flexibilidad de las cláusulas sobre regalías, a la cual se ha aludido, posee especial importancia en un país como el nuestro, en el cual no tienen lugar, por regla general, licitaciones y pagos iniciales para el otorgamiento de concesiones, y donde la elasticidad ingreso del impuesto sobre la renta es tan limitada, especialmente en materia petrolera, por el régimen de exenciones y deducciones y por la deficiente administración tributaria. 20.

"Dados los protuberantes defectos de las concesiones, se recomendaba sustituirlas por el contrato de asociación de "Joint Venture", en los siguientes términos:

"1. Es aconsejable mantener la política tradicional de Colombia de participación de las inversiones extranjeras en la actividad petrolera, dentro de un marco que asegure los intereses nacionales, pues estas labores no se pueden adelantar solamente por el capital y la acción nacionales, debido a la magnitud de los recursos necesarios, la complejidad técnica de las labores, los conocimientos y conexiones comerciales que implica el mercado de los crudos y las modalidades de su transporte.

"2. Es conveniente también la inversión privada nacional en las mencionadas actividades: los recursos financieros estatales son insuficientes para atender apremiantes necesidades del país, en los distintos campos del desarrollo socio-económico, así mismo la capacidad técnica, administrativa y comercial de ECOPETROL es limitada.

"3. Simultaneamente, es de gran importancia la participación estatal en las labores de exploración y explotación de petróleo, para que el país se beneficie de ellas en la mayor medida posible, y para que adquiera crecientes conocimientos geológicos, técnicos, de comercialización y transporte de crudos; ésta participación puede lograrse a través de los contratos de asociación (join-venture) y mediante la exploración y explotación directas por el Estado, de algunas áreas petrolíferas, dentro de la función supletiva que le corresponde conforme al marco institucional vigente.

"4. Los contratos de asociación conjunta (join-venture) entre ECOPETROL y las compañías privadas, los cuales, permiten, además dar gran flexibilidad a las condiciones económicas de la explotación, para que se ajusten al desarrollo de la misma y a las cambiantes circunstancias del mercado internacional.

"5. Para tal fin conviene dar la mayor aplicación al artículo 12 de la ley 20 de 1.969, sobre reserva de zonas petrolíferas y aporte de ellas a ECOPETROL, conforme a las siguientes recomendaciones específicas: La empresa y el Gobierno central, deben acentuar la supervisión de éste y ampliar y perfeccionar las actividades jurídicas, técnicas, administrativas y operativas, de la primera. Los sistemas de coordinación y supervisión deben ser objeto de estudios detallados de carácter jurídico, administrativo y de organización y métodos de trabajo; en ellos podría darse especial énfasis a la información (naturaleza y periodicidad), análisis de ésta y aprobación por el Gobierno de las bases y modelos de contratos de asociación conjunta.

...

"8. A fin de que las disponibilidades financieras de ECOPETROL no constituyan obstáculo para los aportes previstos en el numeral 5 y para el ulterior desarrollo de las áreas objeto de ellos, debe tenerse presente:

a) Que el aporte de ECOPETROL puede ser de cualquier magnitud e inclusive consistir únicamente en el área para exploración y explotación.

b) Que el aporte financiero de ECOPETROL puede condicionarse al descubrimiento de un campo económicamente explotable sin que sea necesario que ECOPETROL obtenga y aporte capital - riesgo a los contratos de asociación, como se había hecho hasta la fecha del estudio de FEDESARROLLO (Junio de 1.973)

c) Elevar la participación estatal a 43.3% para nuevos campos y a 55.5% para los antiguos, a menos que se explotaran por recuperación secundaria, caso en el cual dicha participación sería menor por ser mayores los costos de producción. Las participaciones se calculaban net-back, puerto colombiano

siguiendo la distribución indicada en el propio estudio, entre participación de ECOPETROL, regalías, impoenta y otros gravámenes (Op. Cit, págs 1.16; 1.18, Nros 1, 2 y 12). Como las referidas participaciones eran las mínimas, si ECOPETROL lograba en sus contratos porcentajes mayores, el margen adicional la beneficiaría.

d) Igualmente se juzgaba aconsejable incluir clausulas que permitieran revisar la participación estatal cuando se presentaran circunstancias, previa y cuidadosamente definidas, que cultivaran de manera sustancial la economía. (Op. cit, Síntesis de Recomendaciones, No. 9).

"9. En el estudio de FEDESARROLLO, "Una nueva política petrolera para Colombia", se examinaron los contratos de asociación (Joint Venture) que se celebraban en aquel entonces (Junio de 1.973) y se sugirieron algunos cambios y/o adiciones, que por tener aún vigencia, se sintetiza a continuación:

a) Limitar su duración total a un lapso entre 20 y 25 años; que eran las mínimas, por lo cual si ECOPETROL lograra participaciones mayores en los contratos de asociación, el excedente beneficiaría a la empresa.

b) Elevar al nivel propuesto en los capítulos sobre precios y tributación la participación del Estado, 21% en estos contratos, a cambio de elevar y mantener los precios internos al nivel internacional y eliminar la tasa de cambio diferencial para el petróleo que se refina en el país, siguiendo la distribución sugerida en el mismo capítulo fiscal.

c) Es aconsejable incluir en los futuros contratos de asociación conjunta cláusulas que permitan revisar la participación estatal cuando se presenten circunstancias, previa y cuidadosamente definidas, que alteren sustancialmente la economía de los proyectos o los precios internacionales.

"10. Acordar modificaciones a los actuales contratos de asociación conjunta para lograr los objetivos y metas a que se refiere el literal b) y c) del numeral anterior.

"11. Acordar modificaciones a los contratos de concesión vigentes, para incluir escalas mayores de regalías, según se indica en el capítulo fiscal, Estas modificaciones se harían en desarrollo del principio general a que se refiere la Ley 60 de 1.967, en el sentido de que las normas de la ley petrolera sobre regalías y otros derechos consagrados en favor de la Nación son los mínimos y que en los contratos pueden pactarse otros adicionales, tales como mayores regalías".

Las recomendaciones contenidas en los números 9 y 10 podrían solicitarse a cambio de mantener las políticas de precios

realistas para los crudos destinados al consumo interno y de la tasa no diferencial para el capital petrolero que se importe al país, medidas benéficas para las compañías del ramo, que el Estado colombiano adoptó unilateralmente, bajo el supuesto de que tales compañías incrementarían de otra manera la participación estatal. Lástima grande que no hubiera habido un intercambio simultáneo de beneficios entre las partes contratantes, como se sugirió en el estudio de FEDESARROLLO al cual veníamos refiriéndonos.

Cabe una observación final: Para la fecha del estudio de FEDESARROLLO, ECOPETROL venía ya celebrando contratos de "Joint-venture", con base en el artículo 12 de la Ley 20 de 1.969 y en el 4o. de su Decreto Reglamentario 797 de 1.971, aunque con defectos que se apuntaron en el citado estudio 22/ y a las cuales corresponden algunas de las recomendaciones transcritas.

Por ello se recomendó en "Una Política Petrolera para Colombia", sustituirlo. Dice así, en su parte pertinente, la síntesis de recomendaciones del citado estudio.23/

El nuevo Código de Minas (Decreto-Ley 2.655 de 1.988) extendió el sistema de "aportes" a todas las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Minas, y lo reglamentó en su capítulo V.

El Decreto-Ley 2.655 de 1.988 al formular estas disposiciones habría excedido la ley habilitante (57 de 1.987) cuyo artículo 2o. al otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República "para expedir un Código de Minas", las limitó así: "se exceptuaran de dicho código los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso". Empero, los aportes a ECOPETROL ya habían sido autorizados por la Ley 20 de 1.969 (artículo 12), según se indicó anteriormente. En consecuencia, cuando se en el capítulo V los aportes mineros en favor de sus entidades adscritas o vinculadas que tengan entre sus fines la actividad minera (artículo 48), se limitó a reiterar una norma vigente y es, por lo tanto, exequible.

Bajo el régimen de "join-venture", el país no solo es autosuficiente en petróleo sino que éste constituye uno de sus principales artículos de exportación.

Ese sistema ha permitido también grandes contratos mineros como los de Cerro Matoso, y Cerrejon, que alimentan nuestra balanza de pagos con la venta al exterior de ferroniquel y carbón, proyectos que definimos y el primero de los cuales suscribimos como Ministro de Desarrollo Económico y Presidente de la Junta Directiva del Instituto de Fomento Industrial - IFI-, durante la administración del Dr. Carlos Lleras Restrepo. Hoy en día las exportaciones de esos tres productos representan para el país aproximadamente lo mismo que el café, es decir unos US\$ 1.500 millones/año, cifra superior en la actualidad a la de las de

café, que han contribuido decisivamente a sobrellevar la vertical caída del precio del grano en los mercados internacionales, consiguiente al rompimiento del comercio que regulaba a los últimos.

NOTAS

- 1/ L.20/69, Art. 1o. (Este artículo no fué derogado por el nuevo Código de Minas (Decreto-Ley 2.655 de 1.988) según expresa salvedad hecha en el artículo 325 del citado código).
- 2/ Arts 16.
- 3/ D.797/71, Art. 2o.
- 4/ Sarria Eustorgio, Derecho de Minas, Bogotá, 1.960, p.207
- 5/ Nota OJP/015 (mayo 4 de 1.973) de la Oficina Jurídica de Petróleos al Viceministro de Minas y Energía (Ministerio del Ramo).
- 6/ Ver especialmente, Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Sentencia del 5 de agosto de 1.942, 53 G.J. 781.
- 7/ Así ha ocurrido con Argentina, Bolivia y Perú. Continúan "cerrados" Brasil, Chile y Méjico. Se observa, sin embargo, que conforme a la ley petrolera mejicana de 1.958, "Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas naturales o jurídicas contratos para obras o prestación de servicios que requiera para el mejor desarrollo de sus actividades". (Art. 6o.)
- 8/ Tal es el caso del Perú.
- 9/ Esta modalidad ha sido aplicada en la Argentina, bajo el nombre de locación de obras y servicios, no difiere sustancialmente del de servicio. En el periodo 1.958 - 1.963 fue el único sistema empleado; la ley 17.319 de junio de 1.967 lo consagró como alternativo (con ciertas ventajas tributarias) al de servicio, introducido por ella.
- 10/ Art. 12. Ver en el mismo sentido, D. 797/71, Art. 4o.
- 11/ La participación del contratista es libre de impuestos y asciende a 50% del producto bruto de la explotación de crudo. Ver ley 18.883 que autorizó a Petróleos del Perú -

PETROPERU- para celebrar contratos de prospectación, exploración y explotación de áreas petrolíferas; en desarrollo de esta autorización y con la aprobación del Gobierno, PETROPERU ha celebrado varios contratos, entre ellos, el de la Occidental Petroleum Corporation of Perú, aprobado por el Decreto Supremo No. 003-71- EM/DS.

- 12/ FEDESARROLLO, "Una Política Petrolera para Colombia", Bogotá, 1.973, Capítulo IV. 17.
- 13/ FEDESARROLLO, Op. cit., cifras aproximadas que resultan de la gráfica IV-A-1.
- 14/ Si a ellas se suman los aportes a Ecopetrol (16.219.139 hectáreas). La superficie total otorgada, solicitada o aportada resulta superior a la estimación del subsuelo petrolífero por superposición de áreas sin potencial petrolífero aledaños a otras que sí lo tienen.
- 15/ Ver nota anterior.
- 16/ Un muestreo del Ministerio de Minas, enviado por éste a FEDESARROLLO muestra que la duración máxima del trámite fue casi de 14 años (Cicuco) y la mínima de un año 11 meses y la más frecuente de cuatro años cinco meses.
- 17/ Ley derogada por el nuevo Código de Minas (Decreto 2.655 de 1.988).
- 18/ Ley 20 de 1.969, Art. 12.
- 19/ Para un correcto entendimiento de este párrafo, recuérdese que el estudio de FEDESARROLLO, "Una Política Petrolera para Colombia", tiene fecha julio de 1.973.
- 20/ FEDESARROLLO, Op. cit, Capítulo III, sección II, literales f y g.
- 21/ La participación del Estado, calculada "net-back" puerto colombiano (ver fórmula para calcular el "net- bak" en FEDESARROLLO, Op. cit, 1-16, No. 12), se sugería en 43.5 para "nuevos campos" y 55.5% para la producción primaria (no de recuperación secundaria) de campos en explotación (Id., pág 1.18, Nos 1 y 2).
- 22/ FEDESARROLLO, op cit Capítulo III, sección III.
- 23/ Ed. cit, págs 1.3 a 1.9.

CAPITULO 2

CONFIGURACIONES JURIDICAS EN LAS URBANIZACIONES PIRATAS DE BOGOTA

En oportunidades, ciertas comunidades específicas desarrollan configuraciones jurídicas espontáneas que difieren de las normas y sistemas formalmente establecidos en códigos y leyes, sin perjuicio de que su turno, el sistema jurídico formal, puede adoptar de las configuraciones espontáneas elementos de cambio y mayor realismo, instituyendo así un verdadero mecanismo de retroalimentación o "feed-back".

Esto da una perspectiva de dinamismo y realismo al Derecho, que contrasta con la concepción que del mismo se ha tenido, especialmente en América Latina y en Colombia, como un conjunto de normas establecidas en los códigos, en las leyes y en otras disposiciones de menor jerarquía. Tan solo esporádicamente se han analizado las relaciones que dichas normas deben guardar con la situación cultural y socio-económica del país. Así mismo, no se ha precisado la vinculación del derecho con el proceso de desarrollo.

De allí el interés de FEDESARROLLO en un estudio de campo de las urbanizaciones piratas en Bogotá. De una parte contribuía a articular conceptualmente las áreas del derecho y el desarrollo; de otra parte, se aspiraba a colaborar en la reformulación de las políticas urbanas, tanto económicas como sociales. Ello requirió un enfoque interdisciplinal que permitiera estudiar los problemas nacionales desde un nuevo punto de vista que revele los aspectos en los cuales no exista armonía entre la realidad y las estructuras jurídicas y político administrativas.

Para este fin se seleccionaron como objeto del estudio los barrios piratas en Bogotá, debido a la existencia en ellos de configuraciones jurídicas diferentes a las del orden jurídico formal. Dada la multiplicidad de tales configuraciones, se eligieron las relativas a la transferencia y tenencia de terrenos en las mencionadas urbanizaciones. Se estimó, además, que el estudio podría abrir nuevas perspectivas de política en lo jurídico, lo económico y lo social, para procurar solución a uno de los problemas fundamentales del país, que es el proceso de urbanización, alimentado por tasas de crecimiento demográfico relativamente altas y por fuertes corrientes migratorias hacia las grandes ciudades, en particular hacia la capital. Este es un problema actual del país y lo será crecientemente en el futuro, a medida que continúe transformándose la fisonomía de Colombia de rural a predominantemente urbana. Por otra parte, los problemas

de transferencia y tenencia de la tierra en las ciudades se vinculan con los de planeación urbana y servicios.

I. Aspectos Jurídicos. 1/

Se consideran barrios piratas o clandestinos aquellos que no están aprobados por el distrito. Como sus habitantes adelantan el procedimiento de regulación, pasado algún tiempo, pueden obtener aprobación administrativa a través de un decreto distrital, con lo cual se convierten en regularizados, pero unos y otros tiene las mismas características en cuanto a estructura urbanística, carencia de numerosos servicios públicos, titulación y sistemas de negociación de los terrenos. En todos estos aspectos son análogos los otros barrios clandestinos que son los provenientes de invasiones organizadas. Entre todas estas clases de barrios existe un verdadero continuun desde quien tiene una escritura registrada hasta quien es un simple poseedor, pasando por el que ha inscrito una promesa de compra-venta hasta el tenedor de un simple recibo de pago. Aunque desde el punto de vista del orden jurídico formal la posición de algunos sea sobremanera endeble, desde su propia óptica jurídica no lo es, pues hubo una negociación de por medio, que justifica y legitima su posesión del terreno y su negativa a ser desalojado de él. A tales negocios o documentos atribuyen suficiente valor legal combinaciones con acciones colectivas de apoyo recíproco.

II. Origen de las Urbanizaciones Clandestinas

Las urbanizaciones clandestinas en Bogotá son la respuesta a las necesidades habitacionales generadas por el crecimiento acelerado de la ciudad. En efecto, Bogotá presenta una de las tasas de crecimiento de población por ciudades más altas del país. Así, en el periodo intercensal 1.951-1.964 duplicó a las del resto del país. Como es de suponer que la tasa natural de crecimiento en las ciudades sea inferior a la rural y por tanto a la promedio del país, puede inferirse que la mayor parte del crecimiento de la ciudad se originó en un proceso migratorio acelerado. Aún cuando las estadísticas existentes sobre migración no son muy precisas, pueden tomarse como indicadores de la magnitud del fenómeno. En general, los diversos estudios indican que entre el 50% y el 65% de la población de Bogotá está compuesta por migrantes. 2/ que en su gran mayoría son de procedencia rural y de muy bajo ingreso. 3/ Lo cual los margina del mercado comercial de vivienda, llevándolos a apelar a las urbanizaciones piratas de más bajo costo y condiciones económicas más flexibles y acomodadas a la idiocincracia y a la capacidad financiera de cada cliente. Muchos urbanizadores (especialmente los profesionales) conocen las necesidades y características de sus futuros compradores. Por ello ofrecen lotes con términos y condiciones de pago diseñados para el aspirante a ser pequeño propietario. En la mayoría de los casos venden lotes sin servicios y sin construcción. Esta forma de urbanizar favorece tanto a compradores como a vendedores; el

comprador puede construir su vivienda por etapas, invirtiendo en ella de acuerdo con su disponibilidad de recursos económicos; para el vendedor la inversión menor a la que le correspondería efectuar en caso de correr con los costos de construcción de servicios públicos.

Los urbanizadores parecen mostrar una gran flexibilidad en el manejo de su negocio, particularmente en la fijación de precios, cuotas iniciales, de acuerdo con la capacidad de pago de los compradores. Esta flexibilidad es característica también de los mecanismos de recuperación de cartera. En general, los urbanizadores permiten que los compradores se atrasen entre 3 y 6 meses en el pago de las obligaciones. Los primeros por tanto actúan de acuerdo con una política uniforme de recuperación de cartera, sino que por el contrario, sus mecanismos de cobro y la presión que ejercen para tal fin difieren por los distintos compradores, frecuentemente su comportamiento frente a éstos depende de las causas o motivos que indujeron el atraso de las cuotas. Así mismo su política de cargo de intereses de mora pueden diferir de acuerdo con estos criterios. Adicionalmente conviene anotar que tampoco existen un sistema uniforme para el cálculo de los intereses de mora ya que frecuentemente las bases sobre las cuales se estima difiere significativamente. La misma flexibilidad existe en materia de intereses corrientes. Estas características hacen que el mercado de terrenos piratas, difiera sustancialmente al comercial y aún del oficial y hace que emerjan modalidades jurídicas autóctonas.

III. Configuraciones jurídicas de las urbanizaciones piratas: surgimiento y aceptación por el orden jurídico formal

Además, en las urbanizaciones piratas encuentran los potenciales moradores configuraciones jurídicas más adecuadas a su nivel cultural y al alcance de sus posibilidades. Ello no excluye fricciones con los urbanizadores, cuando la comunidad se percata de que aquellos no han dado títulos saneados y que los moradores carecen de servicios básicos.

Numerosos son los factores que estimulan el uso de las configuraciones jurídicas espontáneas, antes que las del orden jurídico formal, casi todas bajo el común denominador de la carencia de recursos económicos y de preparación cultural. La organización burocrática que tiene que ver con las urbanizaciones piratas es numerosísima e intrincada, además los habitantes se sienten despreciados por los funcionarios públicos, también hay indicaciones de que algunas de las autoridades no se ciñen a las funciones que la ley formal les atribuye. En cuanto a la justicia y el orden jurídico formal, consideran que hay elementos que los amparan, pero la mayoría no está segura de poder llegar a ellos, lo cual coincide con la actitud pedante de los abogados lo cual hace que la comunidad considere que pedirán altos honorarios pues tienen en mente explotar a la gente de bajos recursos; frente a

ello está el urbanizador, que merece respeto y confianza dada su posición socio-económica, y sus "asesores".

El trámite para obtener la autorización de urbanizar es, en la práctica, demasiado largo para el mercado de terrenos piratas. El cumplimiento de todos los trámites legales choca con tres características básicas del mercado pirata de terrenos, que consiste en la rapidez de las ventas, el nivel de precios y términos de financiación de los lotes y en falta de títulos de propiedad de los urbanizadores.

En la etapa inicial los compradores ven que su posición socio-económica es diferente a la de los urbanizadores. Esta diferencia trae consigo ciertas implicaciones:

A. El urbanizador merece confianza y respeto debido a su status y ocupación; no se puede desconfiar de la sanidad legal de su título de propiedad, porque tales factores le impiden engañar a sus clientes.

B. De otra parte, el urbanizador pirata se dedica a urbanizar para gente de escasos recursos y esta actitud es bondadosa de parte suya, por que sacrifica la posibilidad de emprender otros negocios por facilitar la obtención de la vivienda a tales personas.

En la etapa inicial no se puede hablar de un conflicto urbanizador-comprador, pero a medida que pasa el tiempo los habitantes comienzan a dudar de sus vendedores. Los compradores siguen reconociendo un hecho tan objetivo como la diferencia socio-económica existente, pero en esta etapa intermedia disminuye la confianza de los vecinos hacia aquéllos. Esta disminución va a estar primordialmente alimentada por la demora en la entrega de títulos, servicios públicos y demás promesas hechas por el urbanizador. Sin embargo, no lo atacan desde un comienzo, por conservar la esperanza de obtener lo que se ha prometido.

Cuando dicha esperanza se pierde se inician los enfrentamientos con el urbanizador, bien sean individuales o colectivos.

IV. La percepción de la justicia y la ley formal

La forma como los habitantes perciben a la justicia y al proceso legal es compleja y no uniforme. Algunos de ellos son legalistas; para este grupo la justicia y las leyes funcionan, pero los vecinos no tienen acceso a ellas porque el camino y los recursos para llegar a obtener sus beneficios están bloqueados para las personas que no sepan o no puedan usarlo. Desean actuar dentro de la legalidad, pero sus experiencias anteriores, o las de vecinos conocidos, los han llevado a dudar del acceso a la justicia.

Consideran que hay elementos de la ley y la justicia que los ampara, pero la mayoría no está segura de poder llegar a ellos.

V. Asesoría Legal

El término asesores legales cobija no solamente a los abogados titulados sino también a todos aquellos individuos que presten asesoría legal a los compradores. Con base en el trabajo de campo inicial se puede plantear como hipótesis el hecho de que los compradores solo buscan asesoría legal cuando se encuentran en conflicto. Es decir, en el momento de la firma de una promesa de venta los compradores no acuden a un asesor para pedir su consejo o aprobación sobre las cláusulas del documento que van a firmar. En ocasiones, sobre todo si se les amenaza la propiedad del lote (que han pagado o están pagando), acuden a un asesor, quien puede ser un habitante del mismo barrio con algunos conocimientos jurídicos, un "tinterillo" o un abogado titulado. Acudir ante un abogado es una alternativa muy costosa para los compradores, dado sus recursos económicos. Hay algunas oficinas de consultoría jurídica que prestan ayuda a los residentes de barrios piratas. Entre ellas probablemente las más conocidas son el Consultorio Jurídico del Banco Popular y los Consultorios Jurídicos vinculados a las facultades de Derecho de las distintas universidades.

Así como el mercado pirata de terrenos se diferencia del que se ha denominado comercial por las características socio-económicas de los demandantes, existen adicionalmente otras que las distinguen de manera significativa. En primer término podría mencionarse que en la gran mayoría de los casos ofrecen productos cuya naturaleza es diferente, ya que mientras el comercial coloca en el mercado viviendas completas con servicios domiciliarios y generalmente bien localizadas, el pirata ofrece básicamente lotes sin servicios públicos ni domiciliarios y localizados especialmente en áreas muy periféricas de la ciudad. En segundo lugar, conviene mencionar las diferencias en las modalidades o sistemas de mercadeo del producto. Los términos de financiación y plazos, así como las estructuras de precios e intereses de mora difieren de los restantes mercados. En general, la política operacional es significativamente distinta en los barrios piratas con relación a los mercados anotados.

En el presente aparte se estudiarán algunas de las formas operativas del mercado pirata, particularmente las relacionadas con los modos de adquisición de terrenos por parte del urbanizador, la estructura de precios, los términos de financiación y la rentabilidad del negocio para los urbanizadores.

VI. Condiciones Economicas.

Los precios de los terrenos ofrecidos por los urbanizadores piratas presentan variaciones significativas. Independientemente del tamaño, la localización, las expectativas de acceso a servicios públicos etc. el precio difiere aun para lotes iguales dentro de una misma urbanización y vendidos el mismo día. Así pues, parecen existir criterios adicionales para la fijación de precios de los terrenos, que explican los diferenciales encontrados. A partir del trabajo preliminar de campo se obtuvieron ciertos indicativos en el sentido de que los urbanizadores actúan con políticas discriminativas de precios, de acuerdo con la capacidad de pago de los compradores potenciales.

Según el estudio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, los precios globales de los lotes oscilaban entre \$3.131.00 y \$18.845.00 en la Urbanización las Palmas y la del Chital, segundo sector, respectivamente, no obstante, conviene mencionar que el rango modal o más frecuente se encuentra entre \$6.000.00 y \$14.500.00. En lo referente al tamaño promedio de los lotes se establece en dicho estudio que su frecuencia modal está entre 130 y 170 metros cuadrados.

Así, podría pensarse que el precio por metro cuadrado de los terrenos del mercado pirata oscila frecuentemente entre \$46.15 y \$85.29. 4/

La venta de lotes en las urbanizaciones clandestinas de Bogotá se realiza, en la gran mayoría de las ocasiones, a crédito. Por tanto, el precio global del lote se encuentra discriminado entre cuotas o contados iniciales y una serie de cuotas periódicas desplazadas en el tiempo.

En general, el valor de las cuotas iniciales presenta variaciones de magnitud similares a las observadas en los precios globales de los terrenos. De acuerdo con los estimativos de Planeación Distrital éstas varían frecuentemente entre \$1.000.00 y \$2.000.00 y parecen no guardar relación clara con el valor global del lote. Esta última observación pone nuevamente de presente la flexibilidad de los urbanizadores en el manejo de su negocio.

En materia de los plazos las observaciones parecen indicar que generalmente fluctúan entre 24 y 36 meses. En algunas ocasiones se encontró también el sistema de pago en dos tres contados. Ello puede presentarse cuando el urbanizador lo aplica por vía general a un determinado barrio o cuando el comprador opta por efectuar el pago así, por tener recursos disponibles y temer que si no, los destina a la adquisición del lote, los disperse en consumos.

Es conveniente tratar de determinar los márgenes de oscilación de los costos financieros promedios (intereses) en que incurren los adquirentes de los lotes en los barrios piratas y contrastarlos con los que pagan los compradores de vivienda gubernamental.

Tanto el análisis de fuentes secundarias de información como el trabajo de campo realizado ponen de presente la ausencia de intereses explícitos. Los urbanizadores en general afirman que no graban a sus compradores con costos de financiación.

Los urbanizadores parecen mostrar una gran flexibilidad en el manejo de su negocio, particularmente en la fijación de precios, cuotas iniciales, de acuerdo con la capacidad de pago de los compradores. Además los urbanizadores piratas aceptan que la cuota inicial se pague en varios contados; así, en uno de los barrios estudiados, aunque la cuota inicial era de \$7.000, pero para separar el lote se necesitaban solamente \$1.000 y en cuatro meses debía cancelarse el saldo.

VII. Comparación con el Mercado Gubernamental de Terrenos

En primer término, mientras el mercado pirata de terrenos coloca exclusivamente en el mercado lotes sin servicios, el gubernamental generalmente ofrece viviendas terminadas, así entre 1.942 y 1.970 el 69.2% del total.

En el mismo orden de ideas, los urbanizadores piratas muestran gran flexibilidad para el caso de que el comprador se atrase en el pago de las cuotas. Así, el comprador puede atrasarse entre tres y seis meses en el pago de las cuotas. En este caso debe cancelar su valor bien sea de un solo contado al cuarto mes siguiente, o distribuyendo su carga a medida que le sea posible, siempre que las sumas sean lo suficientemente altas para satisfacer al vendedor.

Cuando el comprador se atrasa en las cuotas se ha observado otra modalidad: el urbanizador da por terminado el contrato de venta y anuncia al comprador que debe desalojar el lote. Como fórmula conciliatoria propone que se pacte una nueva venta, a un precio superior al primero, aceptando como parte de pago las sumas recibidas y elevando el valor de las cuotas mensuales proporcionalmente o ampliando el número de cuotas hasta completar el nuevo precio. Normalmente el comprador acepta a este tipo de arreglo, adoptándose la norma impuesta por el urbanizador.

VIII. Magnitud del Problema

A este respecto conviene tener presentes tres aspectos: la magnitud cuantitativa del problema y su crecimiento, así como el bajo nivel cultural y de ingresos de los habitantes de las urbanizaciones piratas: En 1.972 la población que vivía en urbanizaciones piratas era de 1.682.203, o sea el 59% de los habitantes de la ciudad. Esta cifra revelan la magnitud el problema. Por otra parte, el área clandestina de la ciudad, desarrollada en estos barrios, ha tenido una expansión acelerada.

El área clandestina comprendía, antes de 1.958, cerca de 165 hectáreas. En 1.972 ella ascendía a 5.435 hectáreas. Lo cual representa el 38.4% del área total ocupada por vivienda en la ciudad. 5/

De otra parte, el nivel cultural de los habitantes con las naturales reservas, propias de toda generalización de un universo heterogéneo en edades, sistemas de migración, zonas de habitación, etc, se estima en 5.5 años la educación promedio de los habitantes de las urbanizaciones piratas. También con las debidas reservas puede afirmarse que los moradores de las urbanizaciones piratas pertenecen a un estrato social bajo así, su ingreso medio se ha estimado en \$898. 6/

Las características del problema, antes expuestas, lo hacen prácticamente inmanejable para el ICT: de una parte por insuficiencia de recursos financieros. En 1.972 para solucionar el déficit habitacional se habrían requerido \$12.500 millones cuando el presupuesto anual del ICT para inversión no alcanzó los \$5.000 millones de 1.968, en los tres años comprendidos entre 1.970 y 1.973, según datos de coyuntura económica (volumen II No. 4, pág. 117). Hoy la situación es peor, teniendo en cuenta, de una parte, el crecimiento del problema habitacional en Bogotá, y de otra parte, la situación fiscal cuyos resultados de la última década inquietan al Señor Gerente General del Banco de la República, quien por ello hace un llamamiento a la prudencia en el gasto público (Separata Notas Editoriales de la Revista del Banco de la República, No. 745 de Noviembre de 1.989 - Separata-).

De otra parte, los ingresos de los habitantes de las urbanizaciones piratas son muy bajos y su nivel cultural muy precario, lo cual dificulta que entiendan a plenitud las ventajas del mercado oficial de vivienda, en términos de seguridad jurídica; precio aunque deban pagar intereses, pues de todas maneras los urbanizadores piratas los cargan en la cuota inicial de la vivienda, cobrándolos así anticipadamente.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el problema de la vivienda no puede solucionarse solamente a través del gasto público, sino que requiere reformas estructurales, según se analizó en la segunda parte de éste libro, así como de ajustes en las políticas del ICT. Desde luego quizás la diferencia más significativa se encuentra en la inflexibilidad del Instituto en materia de precios, cuotas, plazos, intereses y en su política de recuperación de cartera. Los criterios que llevan al Instituto a fijar sus políticas son uniformes y se aplican a todos los beneficiarios por igual, sin considerar casos aislados ni individuales. Desde luego, este no puede diseñar un negocio especial para cada adquiriente, como los urbanizadores piratas, pero sí estaría en capacidad, mediante normas generales, de tener en cuenta algunas características del comprador, como por ejemplo

la composición de su familia, antes que fijar las cuotas solamente en función de rígidas tablas de salarios.

IX. Reformas Estructurales

La ley 9a. de 1.989 (de "Reforma Urbana") indujo algunas normas que representan un avance respecto de la situación anterior, como las relativas a la regularización de títulos.

Así, para facilitar el saneamiento de la vivienda de interés social, eliminó en su artículo 45 el paz y salvo -excepto el fiscal municipal-, el impuesto de timbre, el pago de la retención en la fuente y la presentación de la tarjeta militar para el otorgamiento, autorización o de hipoteca de una vivienda de esa clase. Se observa aquí claramente, el surgimiento de las configuraciones jurídicas como resultado de circunstancias socio-económicas y su posterior aceptación por el orden jurídico formal, ilustrando la interacción entre el derecho y la realidad social del país.

Empero falta mucho por avanzar; tal vez algunas de las ideas contenidas en nuestro proyecto "Sobre Vivienda y Desarrollo urbano", que se expone en el capítulo II de la segunda parte, con las necesarias actualizaciones, pueden ser de utilidad. También conviene revizar las normas civiles atinentes a la compra venta de inmuebles urbanos para simplificarlos y hacerlos mas acordes a nuestro medio cultural y socio-económico.

NOTAS

- 1/ FEDESARROLLO. Coordinador Hernando Gómez Otálora. Configuraciones jurídicas sobre relaciones de propiedad en las urbanizaciones piratas de Bogotá. 1970
- 2/ Cardona, Ramiro; Rodríguez, Ethel y Simons, Alan; Migración a Bogotá, en las migraciones internas. Asfocame, Pag. 117 y encuestas de movilidad ocupacional, Bogotá, 1.967.
- 3/ Ibid, pag 20 y García, Carlos, Características de los migrantes en cinco ciudades colombianas. CEDE, Bogotá, 1.969. p.p 19-36.
- 4/ Estos datos se obtuvieron dividiendo los límites del intervalo modal de los precios de los lotes por los límites del intervalo modal de las áreas de los mismos.
- 5/ Véase DNP "La actividad constructora popular".
- 6/ Reyes Carmona, Marcos. "Estudio Socio-Económico de la migración a Bogotá, pag 33.

PARTE VI
ASPECTOS INTERNACIONALES

INTRODUCCION

Numerosos son los documentos jurídicos de carácter internacional que inciden definitivamente en el desarrollo. Pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: De comercio, de integración, económicos y financieros.

Los primeros pueden ser generales o relativos a productos específicos.

El convenio general de comercio, por excelencia, es el "Acuerdo General sobre tarifas Aduaneras y Comercio", conocido por su nombre inglés, "General Agreement on tariffs and Trade" o simplemente GATT, al cual se dedica el capítulo 1.

Los acuerdos específicos se refieren frecuentemente al comercio de productos básicos; dada su importancia para Colombia, se tratará en el Capítulo 2, El Convenio Internacional del Café.

En materia de organismos económicos y comerciales los hay a nivel hemisférico; dentro de la Organización de los Estados Interamericanos -OEA- hay organismos especializados en materias económicas, particularmente el Comité Interamericano Económico y Social -CIES- y la Comisión Especial de Consulta y Negociación -CECON- de los cuales trata el Capítulo 3. En el área latinoamericana se han hecho esfuerzos de integración, desde hace muchos años cuando se fundó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- recientemente transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI- y el Sistema Económico Latinoamericano -SELA- mecanismos sobre los cuales versa el Capítulo 4.

Finalmente, dentro del seno mismo de la ALALC se creó el Grupo Subregional Andino, promovido por el ex-presidente Lleras Restrepo, desde el día siguiente de su posesión; a él nos referiremos en el capítulo 5.

En el campo financiero, concluida la Segunda Guerra Mundial, sintieron las naciones libres necesidad de reestructurar la economía mundial y celebran los Acuerdos de Bretton Woods, que dieron origen al Fondo Monetario Internacional y al "Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento" -BIRF- hoy Banco Mundial". años después, los valores de solidaridad ecuménica y la visión hemisférica de John F. Kenedy permitieron la reunión de los mandatarios de América en Punta del Este, que dió origen a

la "Alianza para el Progreso" -AID-. Desafortunadamente, nuevas ideas y políticas, sumadas a crónicos déficit de las balanzas de pagos de los países latinoamericanos han traído una verdadera crisis de la deuda externa en ésta región, inclusive en Colombia, aunque en grado menor al de otros países. Al Financiamiento Externo se refiere al Capítulo 6.

CAPITULO 1

EL GATT

Fue suscrito, en 1948, por 23 países; actualmente pertenecen a él 94 y 30 más aplican de hecho sus reglas.

Se ideó como mecanismo para dar fluidez al comercio exterior, evitando preferencias, restricciones y otras prácticas inconvenientes de comercio. En consonancia con estas finalidades generales, sus principios básicos son:

I. Comercio sin Discriminación, para lo cual se aplica principalmente la "Cláusula de la Nación más favorecida", conforme a la cual las partes contratantes se obligan a darse un trato tan favorable como el que otorgan a cualquier otro país, en cuanto a derechos y gravámenes de importación y exportación.

II. Protección mediante el arancel aduanero. La protección de las industrias nacionales debe efectuarse mediante el arancel aduanero y no con medidas comerciales de otra índole, llamados "para-arancelarios, como la licencia previa".

III. Base estable para el comercio. Los niveles de los derechos aduaneros de cada país, figuran en unas listas arancelarias que forman parte integrante del Acuerdo, de esta forma el Comercio se apoya sobre una base estable y conocida.

IV. La exención y la posible adopción de medidas de urgencia. Existen procedimientos de "exención" por los cuales un país, cuando sus circunstancias económicas lo justifican, puede pedir que se le exima del cumplimiento de una obligación determinada por el Acuerdo General.

El Organismo Superior del GATT es el consejo de representantes de las partes contratantes, que suele sesionar ordinariamente una vez por año, durante nueve meses; generalmente las decisiones se adoptan por consenso; cuando se requiere votar, cada miembro tiene un voto y las determinaciones se toman por mayoría simple, salvo si se trata de otorgar "excenciones" cuando se requieren dos tercios de los votos. El Consejo de Representantes está facultado para ocuparse tanto de los asuntos en trámite, como de los de carácter urgente entre los periodos de sesiones ordinarias de las partes contratantes.

La reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, es uno de los principales objetivos fijados en el Acuerdo General y ha constituido la finalidad de las ocho "rondas" de negociaciones comerciales multilaterales concluidas en el GATT: las de 1947 (Ginebra), 1949 (Annecy, Francia), 1951 (Torquay, Inglaterra), 1956 (Ginebra), 1960-61 (Ginebra, "Ronda Dillon"), 1964-67 (Ginebra, "Ronda Kennedy"), 1973-79 (Ginebra "Ronda de Tokio"), 1986 (Punta del Este, "Uruguay").

El GATT ha tenido en cuenta la necesidad de dar preferencias arancelarias a los países menos desarrollados. Dos tercios de cuyos miembros pertenecen a esta categoría. Además, en 1965 se agregó al Acuerdo la parte IV relativa a las cuestiones de comercio y desarrollo; en el que se recomienda concretamente a los países desarrollados que ayuden a los países en desarrollo; se estableció concretamente que los países desarrollados no deberán esperar de los países en desarrollo contribuciones incompatibles con sus necesidades específicas en materia de desarrollo, finanzas y comercio comprometiéndose a no aumentar los obstáculos a la exportación de productos de los países en desarrollo. Se creó el Comité de Comercio y Desarrollo. La división de cooperación técnica, presta asistencia a los países en desarrollo. En 1973 se firmó el protocolo relativo a las negociaciones comerciales entre los países en desarrollo.

Por cuanto hace a Colombia, se discutió arduamente, tanto en el seno del Gobierno, como en el Congreso, sobre la conveniencia de ingresar al GATT. Quienes la considerabamos inconveniente, argumentamos que nuestro país tenía una serie de restricciones para-arancelarias, como la licencia previa, que no coincidían con los objetivos y mecanismos del acuerdo; también, que el foro estaba diseñado para naciones ricas, no para aquellas como la nuestra que pertenecen al llamado "tercer mundo". En todo caso, recomendamos prudencia en el ingreso obteniendo en las negociaciones respectivas ventajas para Colombia, lo cual no se hizo. Los partidarios del ingreso aducían que si se pertenecía al GATT estábamos a salvo de restricciones a nuestras exportaciones, impuestas por algún país desarrollado, sin oportunidad de discutirlo previamente en un foro internacional, también indicaban que cada día era mayor el número de países en proceso de desarrollo que pertenecían al GATT. Finalmente, primó la tesis del ingreso de Colombia. Tal adhesión, hasta el momento de escribir estas páginas, no ha mejorado nuestra posición frente a las restricciones impuestas por los Estados Unidos de Norte América a la importación de flores colombianas, acentuadas recientemente. Quizás sería mejor llevar el caso al CECON, del cual trataremos en próximos capítulos, por ser un problema eminentemente hemisférico.

CAPITULO 2

EL CONVENIO INTERNACIONAL DEL CAFE

Se trata de un documento jurídico de naturaleza internacional, que es esencial para el desarrollo socio-económico del país; constituye pues una preciosísima contribución del derecho al desarrollo, que mal podría faltar en un libro sobre Derecho y Desarrollo.

Para llegar a él fué necesario recorrer un arduo camino, desde comienzos del siglo hasta finales de los años cincuenta.

Se inició con pactos entre productores que no resultaron eficaces. Finalmente, se llegó al Convenio Internacional del Café suscrito por productores y consumidores.

El café se produce exclusivamente en países tropicales de bajo ingreso per-capita y se consume principalmente en naciones de alto ingreso ninguna en las cuales tiene condiciones ecológicas ni climáticas para su cultivo. Por consiguiente, ofrece condiciones óptimas para estructurar un mecanismo que procure términos de intercambio más justos entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Los países importadores se comprometen a limitar sus importaciones (demanda) y los exportadores a retener la producción en exceso de ellas (oferta). El Convenio del Café se basa en tres instrumentos principales, conocidos como cláusulas económicas": a) una cuota global de exportaciones del grano, que se distribuye entre los países productores, atendiendo a sus exportaciones anteriores; b) Una franja de precios, con un nivel máximo y uno mínimo; si durante cierto lapso el primero se excede, la cuota se amplía; si el precio cae por debajo del mínimo, aquella se reduce; c) El Certificado de origen que deben hacer efectivo los países consumidores conforme a las cuotas asignadas a las varias naciones exportadoras.

Un convenio de esta clase considerado por Colombia indispensable para poner fin a las crisis cambiarias recurrentes que afectaban al país, según puede verse en el discurso del entonces Ministro de Hacienda, Dr. Carlos Sáenz de Santamaría ante la Cámara de Representantes, cuyos aportes se transcribieron en la cuarta parte de esta obra, Capítulo 3, a propósito del "Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior".

Mediante el Convenio Internacional del Café se habían logrado los objetivos propuestos en su artículo 1, a saber:

I. Establecer un razonable equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de café, sobre bases que aseguren a los consumidores un adecuado abastecimiento de café a precios equitativos, y a los productores mercados para su café a precios remunerativos, pero que también propicien un equilibrio a largo plazo entre la producción y el consumo;

II. Evitar fluctuaciones excesivas de los niveles mundiales de suministros, existencias y precios, que son perjudiciales tanto para los productores como para los consumidores;

III. Contribuir al desarrollo de los recursos productivos y el aumento y mantenimiento de los niveles de empleo e ingreso en los países miembros, para ayudar así a lograr salarios justos, un nivel de vida más elevado y mejores condiciones de trabajo;

IV. Ampliar el poder de compra de los países exportadores de café, manteniendo los precios en consonancia con lo dispuesto en el ordinal I y aumentar el consumo;

V. Promover y acrecer, por todos los medios posibles, el consumo de café;

VI. En general, estimular la colaboración internacional respecto de los problemas mundiales del café, habida cuenta de la relación que existe entre el comercio cafetero y la estabilidad económica de los mercados para los productos industriales".

Dados tan excelentes resultados, fue lamentable que en las sesiones del Consejo Internacional del Café LIV y LV, celebradas en 1989, entre el 25 y el 29 de septiembre, y entre el 2 y el 6 de octubre, respectivamente, no se hubiera logrado un acuerdo sobre las cláusulas económicas que regirían el Convenio, durante el año cafetero 1989-1990, una vez expiradas las que estaban en vigencia desde 1983, con lo cual el convenio expiró, para efectos prácticos el 30 de septiembre de 1989.

El documento más completo sobre el fracaso de las negociaciones y sus antecedentes, que conocemos, es el Memorando que dirigió la delegación colombiana ante la O.I.C. al señor presidente de la República, Dr. Virgilio Barco V., donde le da cuenta de él, así como de sus causas y de la actuación de las partes involucradas 1/.

Es un documento histórico, cuya lectura causa, a la vez, frustración, tristeza y perplejidad, al apreciar los ingentes esfuerzos de nuestra patria para evitar el hundimiento del Pacto y su certera visión de la catástrofe que ello conllevaría, frente a la ambigua posición de los Estados Unidos de Norte América, la intransigencia del Brasil y la ambición de Méjico, Costa Rica, Guatemala y otros países centroamericanos. Dada su inmensa importancia histórica y la ilustración que ofrece de cómo se entrelaza lo jurídico y económico, de una parte, y lo político de la otra, así como de la importancia del valor justicia a nivel internacional, transcribimos seguidamente sus páginas más relevantes.

"Esta delicada situación ocurría en medio de una crisis de orden público y social en Colombia desencadenada por los traficantes de

droga, y que, por trascender el ámbito puramente nacional, produjo reacción de solidaridad y apoyo de gobiernos extranjeros a la decidida acción del Gobierno Colombiano de luchar frontalmente contra ese flagelo. En este contexto el Presidente Virgilio Barco, en sus contactos con el Presidente Bush, puso de relieve los enormes perjuicios que comenzaban a derivarse de la suspensión del Pacto Cafetero, y la necesidad para Colombia y el resto de países productores de buscar su reinstauración como medio real y efectivo de cooperación y apoyo. De esta manera, el tema cafetero comenzó a analizarse al más alto nivel político y las diferentes agencias que en Estados Unidos intervienen en el proceso de negociación entraron a replantear la posición.

"Un primer desarrollo de esta nueva aproximación lo constituyó la entrevista sostenida en Washington a finales de Agosto entre el señor Julio Londoño Paredes, Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, y el Subsecretario de Estado, señor Eagleburger. se discutieron a espacio los problemas cafeteros y la incidencia de la suspensión del control de la oferta en la economía colombiana y en la de los países productores. Luego de esta reunión el señor Eagleburger envió una carta al Ministro Londoño en la cual indica que Estados Unidos está listo a reiniciar negociaciones con miras a un Acuerdo Cafetero, pero que mantenía las preocupaciones y posición expresada durante el proceso de negociación y "en particular los problemas de disponibilidad de cafés suaves y de ventas con descuento a los países No Miembros". Esta nota no revelaba ningún cambio en el fondo pero mostraba la intención de volver a la mesa de negociación, en lugar de persistir en la idea de abandonar el Acuerdo.

"Decidió entonces el Presidente Barco consignar la posición de Colombia en carta que dirigió al Presidente Bush, en la cual, tras destacar los beneficios del Acuerdo durante su vigencia y precisar las nefastas consecuencias que comenzamos a sufrir los países productores al prescindir de este instrumento, propone un plan de emergencia de las siguientes características:

- "1.- Reactivación del sistema de cuotas a partir del 1º de Octubre de 1989.
- "2.- Adopción por parte de los países consumidores de las medidas de control necesarias.
- "3.- Proceder a la renegociación de un nuevo Convenio Internacional que entraría en vigor el 1º de Octubre de 1990.

"Después de dos semanas de consultas internas en la Administración Norteamericana se produjo la respuesta del Presidente Bush. En su contenido y enfoque se aprecia un cambio de actitud y de tono frente al Acuerdo Cafetero, pues lejos de descalificarlo, como lo hiciera la Delegación Norteamericana en

las pasadas renegociaciones, lamenta que no se hubieran podido resolver los problemas que lo aquejaron, y anuncia en forma clara la disposición de su gobierno para reiniciar las discusiones con miras a una "solución duradera".

"Si bien es cierto que la propuesta colombiana de aplicar un plan de emergencia no fue aceptada, y que los problemas que ocasionaron la ruptura siguen siendo un condicionamiento para un nuevo Acuerdo, es preciso reconocer que en su escrito el Presidente Bush coloca otra vez el Acuerdo Cafetero en un plano político, como instrumento que contribuye positivamente a las economías de los países productores de café.

"Atendiendo las intenciones manifestadas por el gobierno norteamericano de entrar en contacto con las autoridades colombianas para reiniciar negociaciones, el Gerente de la Federación de Cafeteros, doctor Jorge Cárdenas, antes de viajar a Londres a participar en las sesiones del Consejo, se desplazó a Washington para establecer los contactos del caso con las diversas agencias. Fue esta la oportunidad para conocer al nuevo jefe de la Delegación Norteamericana, señor James Murphy, sucesor del señor Rosenbaum, quién después del fracaso del Pacto fue destinado a un período de estudio en una escuela del Departamento de Estado.

"El señor Murphy recibió en forma cordial al doctor Cárdenas y mostró gran interés por enterarse de los problemas cafeteros, a los cuales era hasta ahora totalmente ajeno. Tanto en esta reunión como en la sostenida en el Departamento de Estado con el señor Richard McCormack, Subsecretario para Asuntos Económicos, y en la Casa Blanca, con los señores William Price y Eris Melby, el Gerente de la Federación analizó el frustrado proceso de negociaciones, recordando cuan cerca estuvimos del arreglo. Así mismo, puso de presente los perjuicios que causa la ausencia de Acuerdo, el derrumbre de precios y la ostensible reducción de ingresos en los países productores de café.

"Los interlocutores norteamericanos se refirieron a los problemas de doble mercado y de escasez de cafés suaves en la distribución de cuotas, que al no recibir soluciones apropiadas, impidieron el logro de un nuevo Acuerdo, y señalaron al Brasil como principal escollo por su intransigencia para ceder participación. Por lo demás, tanto el señor McCormack, como el señor Price, reafirmaron el interés y la voluntad política de Estados Unidos en negociar un nuevo Acuerdo.

"El Gerente de la Federación mantuvo informado sobre este proceso al Presidente del IBC, quién deliberadamente se abstuvo de adelantar cualquier gestión internacional. La posición del Brasil nos fue revelada por el señor Dauster al llegar a Londres para la segunda semana de sesiones.

"En reunión de las dos delegaciones reconoció Dauster el esfuerzo y la gestión de Colombia para salvar el Acuerdo, misión que a su juicio no podría tener éxito, pues desde 3 o 4 años atrás el Pacto estaba herido de muerte y la única forma de que no expirara era sacrificando al Brasil, cosa que nunca aceptaría su gobierno. Ahora ante la insistencia de Colombia de resucitar el Acuerdo y dadas las condiciones reinantes, surge, otra vez, presión muy fuerte contra su país. La libertad de mercado es irremediable y mientras la industria y el comercio americanos, que a su juicio, son los responsables de la ruptura, y los Otros Suaves no modifiquen sus aspiraciones, el Acuerdo dijo, no tiene sentido para el Brasil.

"El doctor Cárdenas le recordó que la situación de precios era mucho más grave de lo que hubiera podido imaginarse y aunque reconocíamos que era imposible restablecer las cuotas de inmediato, se hace necesario dar un claro signo sobre la intención de negociar y reordenar el mercado. Dauster precisó que esto no le interesaba, pues además de crear una ilusión sin bases claras, ello le generaba problemas de comercialización. Por ahora su interés se concentraba en demostrar, a quienes expresaron dudas al respecto, la capacidad de competencia y comercialización externa del Brasil.

"Al explorar algunas ideas sobre posibles bases de un futuro Acuerdo, analizamos el concepto de cuota universal, toda vez que en los diálogos con los consumidores hemos detectado una clara intención de enfocar el problema del doble mercado con dicha solución. Nuestro principal argumento en contra de la cuota universal, se basaba en el supuesto de que al fusionar los dos mercados, el precio de Miembros buscaría equipararse con el de no Miembros. Eso es lo que en la práctica ha sucedido con el mercado libre, y ahora, con miras a reconstruir el Acuerdo, sería válido examinar la posibilidad de una cuota única que forzaría a los No Miembros a ingresar al Convenio.

"El señor Dauster reiteró enfáticamente su oposición a la cuota universal y señaló que además del argumento de precios, estaba el del impacto de tal sistema para el Brasil, que se convertiría en abastecedor marginal o residual en los mercados tradicionales interesantes, teniéndose que contentar con mercados de precaria capacidad de compra, o viéndose forzado a descuentos o arreglos especiales para poder competir. Por ello, Brasil siempre se opondría a la cuota universal y si Colombia no comparte esta posición, el distanciamiento entre los dos países será inevitable, lo cual alejaría las posibilidades de lograr una solución.

"Finalmente, en relación con la situación y calendario político en el Brasil, nos explicó que dada la proximidad de las elecciones presidenciales, con una primera rueda el 15 de Noviembre y una segunda muy probable en Diciembre, el presente

gobierno no estaba en condiciones de propiciar un nuevo Convenio. Una posición al respecto sería materia para el próximo gobierno, que sólo empezaría su mandato en Marzo de 1990, ante nuestra indicación de la necesidad de restablecer el orden lo más pronto posible, señaló que no se opondría a nuestro trabajo de aproximación y consultas pero que no encuentra factible reintroducir cuotas en este año cafetero.

"Los trabajos durante la semana en que concluía la vigencia del Convenio de 1983 fueron un tanto lánguidos y no obstante la crítica situación de precios, no surgió ninguna iniciativa concreta. La voz de alarma y de necesidad de acción para resolver la crisis provino del jefe de la Delegación Colombiana, doctor Jorge Cárdenas Gutierrez, quién al intervenir ante el Consejo en pleno, hizo un balance de los perjuicios sufridos por los países productores en 80 días de libertad de mercado y mostró cómo el deterioro en precios, superior en 50% a los niveles de la época de cuotas, afectaba nuestras economías y daría lugar a una pérdida del orden de los cuatro billones de dólares en un año. Mientras esto ocurre, el precio al consumidor final apenas si ha disminuido entre 10% y 15% en algunos pocos países, lo cual hace más improbable que el consumo pueda incrementarse. Reconociendo la imposibilidad de una acción inmediata el Jefe de la Delegación de Colombia invitó a productores y consumidores a buscar puntos de aproximación y tender puentes que permitan orientar la negociación de un nuevo Acuerdo.

"Los anteriores planteamientos fueron recibidos con simpatía en el sector consumidor y tanto la Comunidad Económica Europea como los Estados Unidos formularon declaraciones muy positivas haciendo patente su intención de dar contenido económico al Pacto Cafetero. El señor Murphy señaló que la posición de su país estaba consignada en la carta del Presidente Bush al Presidente Barco, y tras subrayar los apartes relevantes, manifestó su apoyo a una negociación que desemboque en un Convenio "que sea equitativo para sus Miembros e intervenga eficientemente en el mercado".

"En el sector productor fue manifiesta la preocupación de los africanos que mostraron disposición a asociarse a todo trabajo de negociación, e hicieron especial reconocimiento de las gestiones y esfuerzos desplegados por Colombia. Los Otros Suaves, aunque no se mostraron reacios a participar en un proceso de negociación, reafirmaron sus aspiraciones de cuota y la necesidad de que ellas sean atendidas. Declaraciones de México, Costa Rica, Guatemala y otros, contribuyeron a radicalizar la posición brasileña.

"Lo anterior se hizo más palpable aún en las desmesuradas y negativas declaraciones del señor Dauster a la prensa, en las cuales descartó la posibilidad de un Acuerdo en el mediano plazo. Como consecuencia de ello, el mercado cayó 7 centavos de dólar en los dos días siguientes.

"Superada esta fase de fijación de posiciones, el señor Murphy tomó la iniciativa de adelantar consultas bilaterales con las principales delegaciones, y en reunión privada sostenida con Colombia, nos participó su decisión de hacer el mayor progreso posible en la identificación de unas bases de negociación. Aunque le preocupaba el hecho de que Brasil no quisiera tomar parte activa, ello no sería óbice para buscar algunos avances en estas sesiones. De manera concreta quería sacar adelante una resolución que mostrase en forma inequívoca la intención de iniciar las consultas y negociaciones para un nuevo Acuerdo, y que aspiraba a que ello fuese una iniciativa conjunta de Estados Unidos y Colombia".

Sobrevino entonces una "guerra de precios" donde cada productor aspiraba a colocar en el mercado la mayor cantidad del grano, a cualquier precio. En tal escenario nuestra patria tenía ventajas por el nivel de sus existencias y la seriedad en el cumplimiento de sus contratos. No obstante ello, la libertad del mercado, también la afectó; la cotización del café colombiano registró bajas acentuadas y sucesivas entre 1988 y 1989 el precio promedio de la libra de café colombiano cayó de US\$1.27 a 1.05.

No obstante ello y gracias a las ventajas comparativas que tiene Colombia para competir en el mercado internacional del café, que ya indicamos, se logró un nivel de reintegro por exportaciones de café de US\$1.357.5 millones en 1989, cifra que supera en 2.6% a la registrada el año anterior, que fué de US\$ 1.322.8 millones, gracias a una mayor participación de las exportaciones colombianas de café en el mercado internacional del grano, la cual puede inferirse del incremento de dichas exportaciones de 9.787 a 11.100 millones de sacos de 60 kgms. es decir en 13.4%, entre 1988 y 1989, al paso que el crecimiento anual de la demanda mundial del grano se estima entre el 3 y el 4%.

De otra parte, el precio interno de compra del grano a los cultivadores tiene una alta inelasticidad a la baja, tanto por el carácter minifundista de la producción de café en Colombia, cuanto por razones políticas.

Así las cosas, tiene el Estado que reducir el impuesto a las exportaciones de café, con los consiguientes efectos adversos sobre el presupuesto y las inversiones públicas.

Empero, como ello no basta, quedan tres alternativas inconvenientes:

Apelar a los recursos del Fondo Nacional del Café. Si bien éste fué creado, entre otras cosas, para que las oscilaciones de los precios externos no se reflejaran en variaciones paralelas de los precios internos, en la actual coyuntura de baja dramática y permanente en las cotizaciones internacionales, sus reservas no

son suficientes para encararla. Por ello se ha hablado de vender algunas inversiones no esenciales del Fondo, Vgr. Concasa y Banco Cafetero; pero los recursos que se obtendrían de tales ventas serían muy modestos frente a la magnitud del problema y a las complicaciones políticas que surgirían. Lo que sí puede hacer el Fondo y lo está poniendo en práctica, aun a costa de su imagen ante la opinión, es reducir drásticamente algunas de sus campañas de publicidad, como el patrocinio de equipos de ciclismo. Pero de nuevo, estos son simples paleativos, que exigen complementos más amplios, los cuales colocan a los directores de la política económica nacional ante un difícil parangón: Acelerar la devaluación de la moneda o emitir. Hay serios argumentos en pro de cada una de estas soluciones. Nuestra tradicional inclinación hacia la moneda sana nos lleva a rechazar la alternativa emisionista, por el alza que produciría en el nivel interno de precios, sin que valga argumentar que podrían utilizarse encajes marginales para compensar el incremento de la oferta monetaria, pues dichos encajes solamente podrían utilizarse por un período muy limitado, en razón de las grandes distorsiones que acarrearán en el sistema bancario, debido a que afectan en distinta forma a cada entidad bancaria e impiden la creación de nuevos bancos; además, constituyen codiciada reserva financiera para los distintos gremios de la actividad privada y para los propios ministros del despacho; desmontarlos es operación difícilísima, que viví cuando era miembro de la Junta Monetaria y que no deseo ver padecer de nuevo al país; en efecto: la eliminación de los encajes marginales eleva doblemente la oferta monetaria, de una parte libera recursos financieros congelados en el Banco de la República y de otro lado incrementa sensiblemente el multiplicador de medios de pago. Por ello preferimos que se acelere la devaluación, sin dejar de reconocer que tal aceleración tiene límites impuestos más por la opinión pública, que por su efecto real sobre el nivel general de precios pues dado el bajo contenido importado del PIB colombiano (15%, aproximadamente) un incremento de la tasa de cambio debe aumentar los precios en proporción mucho menor. De otra parte, el hecho de que haya que imprimir mayor celeridad a la devaluación por la baja de la cotización internacional del grano, no impone necesariamente que en caso de incremento en los precios externos deba revaluarse el peso, como no se hizo durante la llamada "bonanza" cafetera, pues tal medida afectaría las exportaciones no tradicionales, haciéndoles perder mercados que son muy difíciles de conquistar. Ese "argumento", no pasa de ser un sofisma de distracción.

NOTAS

1. Memorando No. 15, fechado en Londres el 12 de octubre de 1989, cuya fotocopia nos remitió el Dr. Jorge Cádenas Gutierrez, Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el 18 de octubre de 1989.

CAPITULO 3.

INTEGRACION HEMISFERICA: CIES Y CECON.

El principal Organismo Económico a nivel hemisférico es el Consejo Interamericano Económico y Social -CIES- que fué creado en la carta de Organización de Estados Americanos -OEA-; lo integran un delegado principal de cada uno de los países miembros; sus reuniones ordinarias son anuales, pero puede reunirse extraordinariamente por convocatoria de la Asamblea General o por decisión propia. Su finalidad es promover el desarrollo económico y social de los países miembros a través de la cooperación hemisférica, complementaria del esfuerzo propio de cada nación. Para ello puede preparar y adoptar planes y programas.

De hecho, los beneficios derivados de este mecanismo por la región han sido prácticamente nulos, tanto a nivel de comercio exterior como de financiamiento. Esa precaria situación hizo crisis en la reunión extraordinaria de Buenos Aires, donde fué patente el desagrado de los países latinoamericanos, quizás con la única excepción de Colombia, que miraba con esperanza la Alianza para el Progreso, adoptada por los países del Hemisferio, en Punta del Este, gracias a la visión americanista y las convicciones de solidaridad ecuménica de John F. Kennedy. Además, nuestra patria había obtenido cuantiosos préstamos de programa de la AID, en apoyo de su balanza de pagos y la colaboración de los Estados Unidos para la celebración del Convenio Internacional del Café. Todo ello teniendo en cuenta el esfuerzo propio de Colombia, así como el estado y perspectivas de su economía que se examinaba por cada país, en los llamados "Country reviews", organizados por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso -CIAP- presidido por un eminente colombiano, el Dr. Carlos Sáenz de Santamaría. Tiempos bien distintos a los actuales, como lo ilustra el rompimiento del Convenio Internacional del Café, que analizamos en el capítulo anterior.

Dada la crisis del CIES, la delegación colombiana que tuvimos el honor de presidir y que había sido cuidadosamente preparada y coordinada por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, propuso y logró la creación de la Comisión Especial de Consulta y Negociación -CECON- en la VIII reunión Extraordinaria de CIES, celebrada en Caracas entre el 3 y el 6 Febrero de 1970, que tiene como objetivo instaurar un proceso continuo de negociación para encontrar soluciones eficaces a los problemas económicos y sociales que impiden el desarrollo de América Latina y afectan el Hemisferio. Para este efecto, la Comisión establece programas de acción de acuerdo con las metas y plazos que se señalen, fijando las prioridades necesarias; da inmediata atención a situaciones de emergencia y examina; y revisa periódicamente el cabal cumplimiento de los acuerdos y programas convenidos y evalúa los resultados de los mismos.

Con este fin deben realizarse consultas previas antes de que EE.UU. adopte medidas que puedan afectar adversamente las importaciones procedentes de los países latinoamericanos.

El procedimiento que se utiliza para las reuniones de consulta es:

I. Cuando Estados Unidos proyecte adoptar alguna medida de esta clase, deberá notificar a la Secretaría Ejecutiva del CIES como norma general con treinta días de anticipación a la adopción de la medida y proporcionará información y documentos que indiquen la necesidad de dicha medida.

II. Dentro de los cinco días siguientes a la notificación hecha por Estados Unidos, la Secretaría Ejecutiva del CIES la comunicará a los países miembros y les enviará toda la información que considere necesaria.

III. Los países que se consideren afectados solicitarán a la Secretaría la convocación de una reunión de consulta de la CECON.

IV. Cuando un país miembro de la CECON considere que puede verse afectado por medidas contempladas en un proyecto de adopción de Estados Unidos, notificará a la Secretaría Ejecutiva del CIES para que convoque a una reunión de consulta previa.

Las reuniones de consulta deberán estar integradas por lo menos de tres delegaciones, una de ellas debe ser la de Estados Unidos de Norte América.

Las principales realizaciones de la CECON han sido la promoción de las exportaciones y del turismo, las negociaciones comerciales multilaterales; la ayuda a los países de latinoamérica a ampliar sus mercados en los Estados Unidos la contribución al establecimiento y mejoramiento del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos de Norte América (SGP) y la inclusión de Ecuador y Venezuela en este sistema.

En la definición de términos, adoptada por la X reunión de la CECON, se menciona también la negociación como el proceso mediante el cual sus miembros analizan las disposiciones, hechos y circunstancias de la materia objeto de consulta; evalúan su efecto sobre las economías de los países latinoamericanos y estudian las alternativas que fuere factible aplicar para promover o evitar la lesión de los intereses de América Latina.

El proceso está encaminado a lograr un acuerdo sobre el caso planteado a fin de cumplir con los objetivos fijados en la resolución de la creación del CECON, el que podrá incluir en la máxima medida posible, acciones tendientes a aliviar a los países adversamente afectados.

No todos los países latinoamericanos celebraron, como debería haber sido el caso, la creación de este nuevo mecanismo jurídico, por razones políticas basadas en el temor de que él acentuara la dependencia de América Latina respecto de los Estados Unidos de Norte América, cuando obviamente el resultado era exactamente el contrario, ya que el foro colocaba a ésta última nación en desventaja al tener que consultar a la totalidad de los países latinoamericanos y negociar solo en un foro con todos los países latinoamericanos. Gracias a él, varios países latinos han presentado sus quejas concretas con los Estados Unidos y logrado resultados satisfactorios, como en el caso de las barreras arancelarias que dicho país estableció para computadores; aunque ellas iban dirigidas al Japón, afectaban también al Brasil, nación que formuló el reclamo y obtuvo una solución satisfactoria. Este y otros casos aparecen reseñados en el boletín periódico de la CECON.

Resulta paradójico que nuestro país, gracias a cuya iniciativa y esfuerzo se creó la CECON, no haya acudido a ella para plantear el problema de los gravámenes compensatorios (Counter-balance duties) impuestos y los incrementados a ellos decretados por los Estados Unidos sobre las importaciones de flores colombianas.

CAPITULO 4

INTEGRACION LATINOAMERICANA.

I. ALACL-ALADI.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- 1/ constituyó el primer gran esfuerzo de integración económica de América Latina.

Fue creada el 18 de febrero de 1960 con la suscripción del Tratado de Montevideo por: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

El objetivo era tener una zona de libre comercio en 12 años, por medio de la eliminación gradual de las barreras al comercio, con el objetivo final de acelerar el proceso de desarrollo de América Latina.

Se contaba con diferentes mecanismos, a saber: La desgravación de las importaciones negociada entre los suscriptores, por medio de una lista nacional, y una lista común de todos los países. También se preveían los acuerdos de complementación.

Igualmente se estableció la cláusula de la nación más favorecida, norma común en los convenios de tipo comercial o de integración entre los países y consistente en que una ventaja, franquicia o concesión que uno de los países suscriptores otorgue a otro país sea o no miembro del tratado, se aplica o extiende automáticamente a los demás de la asociación.

El tratado incluye también la cláusula de salvaguardia, que prevé la eventualidad de que, en determinadas circunstancias, las ventajas otorgadas por un país a los otros socios del Acuerdo le ocasionen perjuicios a su economía. Así se salvaguardan los intereses de los países en ocasiones excepcionales, conservando la estabilidad del tratado.

Posiblemente los países latinoamericanos no estaban preparados para abocar una empresa de tan bastas dimensiones, cuyas metas eran en exceso ambiciosas y sus mecanismos poco ágiles, especialmente las negociaciones bilaterales y las colectivas, además se abuso de la cláusula de salvaguardia. Finalmente, el estado de desarrollo en los distintos países miembros era muy desigual, lo cual trajo por resultado la formación de grupos inconvenientes para la necesaria unidad de los países miembros del Acuerdo, y dieron oportunidad para que los países mayores derivaran ventajas mucho más amplias del Acuerdo y que los de menor desarrollo económico relativo impetraran concesiones desmedidas, dejando a los de la franja intermedia, llamados de "mercado insuficiente", entre los cuales se hallaba Colombia, en

difícil situación. Lo cual llevó a regímenes distintos según ésta clasificación de los países:

I. Países de mayor desarrollo económico relativo: Argentina, Brasil y México llamados el grupo ABRAMEX.

II. Países de mercado insuficiente: Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

III. Países de menor desarrollo económico relativo: Ecuador, Bolivia, Uruguay y Paraguay.

La ALALC contaba con las siguientes instituciones: 1) La conferencia de las partes contratantes; 2) El Comité Ejecutivo Permanente; 3) La secretaría ejecutiva; y 4) El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Cuando se diseñó el esquema se pensó en que el 31 de diciembre de 1980 se perfeccionaría la zona de libre comercio, pero años antes se tenía la certeza de que dicho objetivo no sería posible pues durante los años setenta se paralizó el Acuerdo. Desde que entró en vigencia el tratado hasta 1980 se otorgaron alrededor de 11.200 concesiones aprovechándose tan solo el 30%. A los países de menor desarrollo se les dieron más de 7.000 concesiones pero utilizaron solamente el 5%. Pese a ello el monto global de las exportaciones intrazonal ascendió en 1961 a 586 millones de dólares y en 1977 esta cifra aumentó a 5.500 millones de dólares, pero los mecanismos de liberación permitieron que los países mayores aprovecharán más la apertura del comercio en perjuicio de los medianos y pequeños; los agentes económicos más beneficiados fueron las empresas transnacionales, en razón que eran las que manufacturaban los productos más negociados. Ello resulta explicable porque todo esquema de integración constituye un marco que al ampliar el mercado les resulta atractivo, esto no es negativo porque tales compañías poseen el "know-how" y los recursos financieros para movilizar el proceso de integración, con lo cual se genera empleo y se adquiere tecnología; lo importante es que no actúen abusivamente, con ganancias y remisas al exterior, excesivas. Empero, estas irregularidades pueden evitarse a través de legislaciones adecuadas en los países miembros, como ocurre en Colombia con los previsivos aunque razonables controles que estableció. El "Estatutos en cambios internacionales y Comercio Exterior", examinado en el capítulo 3 de la cuarta parte, que incluye la aprobación de los proyectos foráneos de inversión y los contratos que impliquen giros al exterior por "Know-how" y similares, labores confiadas al Departamento Nacional de Planeación y al Comité de regalías, respectivamente.

En la ALALC se llegó a 25 acuerdos de complementación en diferentes áreas de los cuales Colombia suscribió dos.

Pese a que algunas de las cifras absolutas parecerían indicar un aceptable dinamismo de la ALALC, el bajo porcentaje de utilización de concesiones revela los defectos estructurales de la organización, algunos de los cuales ya señalamos y la necesidad de un nuevo acuerdo para solucionarlos, lo cual se buscó mediante la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI 2/. Ella se creó mediante el nuevo tratado de Montevideo suscrito el 12 de agosto de 1980 que le fijó como objetivos principales la promoción del desarrollo económico social, equilibrado y armónico de los países miembros; el establecimiento a largo plazo y en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano así como la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones que coadyuvan a la ampliación de los mercados.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por medio de la resolución No. 6 del 12 de agosto de 1980, determinó para efectos del tratamiento diferencial las siguientes categorías de países:

A. Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay.

B. Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

C. Otros países miembros: Argentina, Brasil y México.

La ALADI cuenta con los siguientes mecanismos: preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial.

La preferencia arancelaria regional de acuerdo a la resolución No. 5 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, debe abarcar, en lo posible, la totalidad del universo arancelario; no implicará consolidación de gravámenes; podrá ser distinta de acuerdo con el sector económico de que se trate; se aplicarán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países y se eliminarán mediante un programa, las restricciones no arancelarias de cualquier naturaleza, a fin de hacer efectiva la preferencia arancelaria regional.

Los Acuerdo de Alcance Regional y Parcial pueden, referirse a las siguientes materias:

- a) Comerciales
- b) De complementación económica
- c) Agropecuarios
- d) De promoción de comercio
- e) De promoción de turismo
- f) De cooperación científica y tecnológica
- g) De preservación del medio ambiente

Los acuerdos comerciales tienen por finalidad exclusiva la promoción del comercio entre los países que participen mediante rebajas arancelarias y eliminación o restricción de obstáculos no arancelarios.

Los acuerdos de complementación económica pueden tener los siguientes objetivos: Promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

Los acuerdos agropecuarios tienen como finalidad el fomento y la regulación del comercio agropecuario intrarregional. Estos pueden versar sobre productos específicos o celebrarse por grupos de productos.

Los acuerdos de promoción de comercio están referidos a materias no arancelarias y su objetivo es el de promover las corrientes comerciales intrarregionales; podrán versar sobre: normas de conducta comercial a seguir entre los países contratantes y acerca de otras normas promocionales no arancelarias. Para diferenciarlos de los acuerdos comerciales podemos decir que éstos tienen como mecanismo básico, esencial y necesario el de la desgravación arancelaria. Los de promoción buscan el incremento del comercio, utilizando otros mecanismos diferentes a los arancelarios pactándose los instrumentos para crear la infraestructura que requiere el desarrollo del comercio regional.

Los acuerdos de promoción de turismo tienen como objetivo el de incentivar el turismo intrazonal.

Los acuerdos de cooperación científica y tecnológica pueden abarcar los siguientes campos: La realización de estudios de mercado; prefactibilidad y factibilidad de proyectos; promoción de empresas multinacionales latinoamericanas, para la producción y comercialización de productos; la cooperación y capacitación tecnológica y gerencial.

Los acuerdos de preservación del medio ambiente tienen como objetivo la protección, conservación y defensa del medio ambiente intrazonal.

Las instituciones con que cuenta la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) son:

- i. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Es el órgano supremo de la Asociación y está encargado de la conducción política del proceso de integración económica.

ii. La Conferencia de Evaluación y Convergencia. Está integrada por representantes plenipotenciarios de los países miembros. Se reúne cada tres años en sesión ordinaria y puede ser convocada a sesión extraordinaria. Esta examina el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva; evalúa los resultados del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y propicia la negociación y concertación de acuerdos de alcance regional.

iii. El Comité de Representantes. Está integrado por un representante y un alterno permanente nombrados por cada uno de los países miembros. Tiene como funciones, entre otras la de aprobar el programa anual de trabajo de la Asociación, fijar las contribuciones de los países miembros, convocar al consejo y a la conferencia y promover fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros.

iiii. La Secretaria General. Es el órgano ejecutivo y técnico de la ALADI, con facultad de formular propuestas, realizar estudios, analizar los compromisos de los países, y representar a la Asociación. Es nombrada por tres años por el consejo.

A partir del año 1980 se ha cumplido el proceso de renegociación del "patrimonio histórico" que se ha traducido en:

- 40 acuerdos parciales de renegociación (sobre la base de las concesiones otorgadas en listas nacionales y especiales durante el período 1962/1980);
- 23 acuerdos parciales comerciales (sobre la base de los acuerdos de complementación industrial pactados entre los años 1962 a 1980) y,
- 2 acuerdos parciales de complementación económica (sobre la base de los acuerdos bilaterales excepcionales autorizados durante la vigencia de la ALALC).

Por otra parte, en el marco de las acciones parciales, la ALADI ha promovido la suscripción de acuerdos de apertura de mercados en favor de Bolivia y de naturaleza comercial entre países miembros y países latinoamericanos no miembros.

Más importante aún, en el plano multilateral, la Asociación ha puesto en marcha los siguientes de alcance regional:

- Una preferencia arancelaria regional (a partir del 1º de julio de 1984);
- nóminas de apertura de mercados en favor de los tres países miembros de menor desarrollo (a partir del 1º de mayo de 1983);
- un programa de eliminación de restricciones no arancelarias (a partir del 27 de abril de 1984);

- Un convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (a partir del 25 de agosto de 1982 y sobre la base del Acuerdo de México suscrito en 1965 por los Bancos Centrales de los países de la ALALC y,
- un acuerdo multilateral de apoyo para deficiencias transitorias de liquidez (a partir del 22 de septiembre de 1981, sobre la base del Acuerdo de Santo Domingo suscrito en 1969 por los Bancos Centrales de los países de la ALALC).

A continuación transcribimos tres cuadros comparativos entre el tratado de 1960 y 1980 ^{3/}, distinguiendo entre objetivos, mecanismos y organizaciones.

I. OBJETIVOS

Tratado 1960	Tratado 1980
1. Largo plazo. Mercado común Latinoamericano.	1. Largo plazo. Mercado común Latinoamericano.
2. Establecimiento zona de libre comercio.	2. Promoción del comercio y complementación económica. Ampliación de mercados.
3. Promoción del desarrollo Económico y social.	3. Promoción del desarrollo equilibrado y armónico social y económico.
4. Coordinación de políticas en varios campos, Financiero. Comercio exterior. Agrícola. Industria. Monetario.	4. Fomento y regulación del comercio agropecuario.
5. Expansión del intercambio y complementación económica.	5. Establecer privilegios y preferencias regionales.
	6. Trato favorable a países de menor desarrollo.
	7. Cooperación con otros países y esquemas de integración.

II. MECANISMOS

Tratado 1960

Tratado 1980

A. Multilaterales

- | | | | |
|----|--|----|-----------------------------------|
| 1. | Listas nacionales (programas de liberación). | 1. | Preferencia arancelaria Regional. |
| 2. | Lista común (programa de liberación). | 2. | Acuerdos de alcance regional. |

B. Parciales

- | | | | |
|----|--|----|---|
| 1. | Acuerdos de complementación del sector industrial, Artículos 16 y 17). | 1. | Acuerdos de alcance parcial (subsectores y/o productos).
- Comerciales
- Complementación económica.
- Agropecuarios
- Promoción de comercio
- Cooperación científica y tecnológica.
- Turismo
- Preservación medio ambiente
- Culturales
- Educativos
- Financieros
- Empresas conjuntas
- Industriales
- Etc. |
| 2. | Acuerdos agropecuarios. (Artículo 29. Destinados a cubrir déficits). | | |
| 3. | Lista de ventajas no extensivas. Tratamiento favorable a países menos desarrollados. | | |
| 4. | Acuerdos Sobrerregionales (resoluciones 202, 203 222). | 2. | Sistema de apoyo y Lista de Apertura de Mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. |

III. ORGANISMOS INTERNACIONALES

Tratado 1960

A. Órganos Principales

1. Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores
2. Conferencia de las partes contratantes.
3. Comité Ejecutivo Permanente (Secretaría).

B. Organos Auxiliares

1. Comisiones Consultivas
 - a) Asuntos Laborales
 - b) Asuntos Empresariales
2. Comisiones Asesoras
 - a) Desarrollo Industrial
 - b) Política Comercial
 - c) Asuntos Monetarios
 - d) Transporte
 - f) Origen
 - g) Nomenclatura
 - h) Estadística
3. Consejos de Política
 - a) Consejo de Política Financiera y Monetaria
 - b) Consejo de Transporte y Comunicaciones
 - c) Consejo de Política Agrícola.

Tratado 1980

1. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
2. Conferencia de Evaluación y Convergencia
3. Comité de Representantes
4. Secretaría General (Órgano Técnico).
1. Organos Auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico (a establecer).

II. EL SELA.

Las vicisitudes del sistema Hemisférico económico, condujo a la constitución de uno Latinoamericano: El SELA. Creado por 23 naciones, actualmente forma parte de él todos los países de América Latina y varios de los llamados "West Indies" (países caribeños).

El órgano supremo del SELA, es el Consejo Latinoamericano, conformado por delegados de nivel ministerial de cada uno de los Estados miembros. Celebra una reunión ordinaria anual y cuando se requiera extraordinariamente. Sus principales funciones son:

- A) Elegir y remover al secretario permanente y al secretario permanente adjunto;
- B) Considerar los informes de los demás órganos del sistema;
- C) Aprobar el presupuesto y el financiamiento del sistema;

El órgano técnico-administrativo del SELA es la secretaria.

Su objetivo principal es promover la cooperación regional, con el fin de lograr un desarrollo integral, autosostenido e independiente que permita la mejor utilización de los recursos humanos, naturales; técnicos y financieros de la región.

Dentro de las acciones encaminadas a tal fin, se insiste en la producción de artículos básicos, la protección de sus mercados; el desarrollo e intercambio de tecnología; la creación de empresas transnacionales latinoamericanas y la vigencia de las foráneas de este género; también se hace referencia a un sin número de otras acciones, inclusive el turismo.

En síntesis unos fines obvios y un heterogéneo catálogo de acciones, en el cual se hecha de menos los propósitos de esfuerzo conjunto y ampliación de mercados; quizás la única idea novedosa es la de empresas multinacionales latinoamericanas, idea bastante romántica, que además, deja de lado a los territorios caribeños.

Este balance, unido a la debilidad de los miembros que la constituyen, explica quizás el escaso peso del SELA a nivel mundial. Por todo ello, no parece temerario agurar corta vida a esta noble empresa.

El diseño y esfuerzo de mecanismos y formas de asociación que permiten a los Estados miembros obtener precios remunerativos, mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados, así como acrecentar su poder de negociación, sin perjuicio de prestar todo el apoyo necesario a los sistemas y mecanismo de coordinación y defensa de los precios de las materias primas a las cuales ya pertenecen países del área.

NOTAS

1. Ver de la ALALC a la ALADI. Un propósito de integración Latinoamericana. Ministerio de Desarrollo Económico. INCOMEX. Bogotá, 1982. P.8-38.
2. Ibidem P. 137-551.
3. Ibidem. P. 138,139,159,160,179,180.

CAPITULO 5.

INTEGRACION SUBREGIONAL: EL GRUPO ANDINO

El 26 de mayo de 1969, los representantes plenipotenciarios de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Colombia suscribieron el acuerdo de Cartagena que creó el Grupo Subregional Andino. Venezuela se adhirió en Febrero de 1973, al paso que Chile se retiró de él, por discrepancias respecto a la Resolución sobre tratamiento de capitales extranjeros.

El Acuerdo tiene por objeto la integración y la cooperación económica y social para promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, cuando así las condiciones que les permitan acelerar su crecimiento y elevar los niveles de empleo, así como facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Se observa que el objetivo último de éste convenio es contribuir a la creación de un mercado común en toda América Latina, lo cual resulta lógico, pues se creó con base en el Tratado de Montevideo que organizó la ALALC, en el cual se autorizaban pactos subregionales. Esta clase de esquemas resultan más eficiente para lograr la integración, por la mayor homogeneidad de sus miembros, el número reducido de estos y su menor amplitud geográfica. Viene a la mente que, aunque el sueño del Libertador era una América Latina unificada, ni siquiera pensó en todos los países que había liberado (Bolivarianos) para crear una sola nación, sino únicamente en constituir la "Gran Colombia", que a pesar de su tamaño más manejable; saltó en pedazos cuando el Genio de América iniciaba su ocaso.

Claro está que se trataba de una unidad geopolítica, al paso que los procesos de integración que hemos venido analizando son de naturaleza solamente económica. Empero, ilustra la idea que quiero expresar y explica el interés que profunde en el Consejo de Ministros sobre lo esencial de la vinculación de Venezuela al Grupo Andino, cuya constitución suscribí como Ministro de Desarrollo Económico, de la administración de Lleras Restrepo, aunque las negociaciones se adelantaron a través del director del Instituto de Comercio Exterior -INCOMEX-, adscrito a mi despacho, Dr. Jorge Valencia Jaramillo. No estaba descaminado; pues la mayoría de los contratos de complementación industrial (Vgr. autopartes) se han celebrado entre empresas de Colombia y Venezuela. Los nuevos y favorables vientos que soplan en las relaciones entre los dos países tienen en el Acuerdo subregional Andino un excelente marco para proyectos binacionales, con el apoyo técnico, comercial y aún financiero de empresas multinacionales.

El artículo Tercero del Convenio establece los mecanismos para colocar en funcionamiento el esquema de integración, que pueden

sistematizarse y comentarse, a la luz de algunas ideas y experiencias, así:

Dichos instrumentos pueden clasificarse en cuatro grandes grupos, atendiendo a su finalidad: armonización de políticas; acciones solidarias; promoción del intercambio comercial; integración sectorial; básicamente industrial, como criterio para la implementación de esas políticas se menciona expresamente el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo.

La solidaridad de acciones constituye parte medular de un proceso de integración, para que los países miembros actúen uniformemente o de consuno en los casos que afecten la situación de sus miembros o la del proceso mismo de integración. En tal sentido general debe interpretarse el encauzamiento de los recursos internos y externos a la Subregión, pues es sabido que los primeros se obtienen muchas veces en los foros internacionales, como la Asamblea General del BID, y que los internos han de provenir de cada uno de los países involucrados en dicho proceso, lo cual exige una voluntad política uniforme de los mismos.

La armonización de políticas macroeconómicas es menester para que las oportunidades y realizaciones sean equilibradas en toda la zona, lo ocurrido en el proceso de integración centroamericana ilustra esta idea con bastante claridad: la variedad de políticas tributarias, hizo más atractivos algunos países para los inversionistas, especialmente foráneos. Ello desató una competencia entre los miembros del grupo para ofrecer condiciones más ventajosas, que no favorecían a los Estados sino a los intereses privados nacionales o aún extranjeros.

De otra parte, no es fácil el acuerdo de los países miembros en materia de políticas generales, especialmente si tocan con puntos de ideología política, como la inversión extranjera; precisamente, el retiro de Chile del Grupo Andino obedeció a su desacuerdo con la resolución de la Comisión del Acuerdo sobre tratamiento uniforme de capitales extranjeros. Otra clase de dificultades se presenta en áreas de alto tecnicismo teórico y complejidad prácticas, como la moneda, que requirió prolijos estudios y dilatadas negociaciones entre los países de la Comunidad Económica Europea, pese a la madurez de este proceso de integración. Mientras no se logre una firme consolidación del Grupo Andino, parece más aconsejable no adentrarse en el proceloso terreno de la unificación de políticas económicas; el propio Acuerdo se refiere a éste proceso como "gradual".

Más promisorias son las cláusulas sobre desgravación automática y progresiva del intercambio intrazonal; por el contrario, es bien difícil lograr la meta de un arancel externo común.

Pese a ello, nos inclinamos más por el mecanismo de desgravación que por el de programación sectorial. En materia agrícola, la similitud de producción de los países miembros, hace prácticamente imposible un programa de complementación. Este sí es viable en el campo industrial y sus perspectivas alagüeñas, siempre que no se utilice como medio para otorgar tratamientos preferenciales a los países de menor desarrollo económico relativo, pues ello puede conducir a que se retarden los programas de complementación de los restantes miembros del proceso de integración o a la asignación en tales programas, de la producción en ciertos bienes a naciones que no están en capacidad técnica de hacerlo.

Además, en materia de programación de integración industrial, debe entenderse que un Estado miembro de la subregión no acepte renunciar a la producción de ciertos bienes "estratégicos" para su seguridad y desarrollo, como el hierro y el acero, área en la cual difícilmente, podría irse más allá de distribuir la producción de "aceros especiales". Por el contrario, en ramos industriales como la metalmecánica y la industria automotriz sí es viable avanzar con menores obstáculos y necesario hacerlo, por razones técnicas y económicas que requieren elevados volúmenes de producción, los cuales exigen a su vez mercados ampliados. En estas ramas industriales han de deponerse exagerados sentimientos nacionalistas frente a las transnacionales, por las razones y con las precauciones en el capítulo 4, a propósito de la ALALC. pues estas son las que poseen la tecnología necesaria: por el contenido, puede ser aconsejable que las empresas privadas de dos o más países andinos (Vgr. Colombia y Venezuela) se asocien con ellas para proyectos específicos, como ha sido el caso de los ejes para automotores.

Finalmente, no deben arredrarnos viscosidades normales en ésta clase de procesos, como las ocurridas con la decisión 120 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre automotores, que pueden superarse con una dosis de buena voluntad, como se hizo al distribuir la producción de camperos entre Colombia y Venezuela, dividiéndolos en pequeños y grandes.

Análoga a la industrial, aunque de mayor importancia práctica es la integración física. Los principales organismos del Acuerdo son: la Comisión, la Junta y el Tribunal.

El órgano máximo del Acuerdo es la Comisión, integrada por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros que tiene las atribuciones propias de órgano supremo, detalladas en el artículo 7º. del Convenio, especialmente: formular la política general del Acuerdo y adoptar medidas que sean necesarias para el logro de sus objetivos; aprobar las normas que sean indispensables para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros; designar y remover a

los miembros de la Junta, impartirle instrucciones y aprobar, improbar o enmendar sus proposiciones; velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980; aprobar los presupuestos anuales de la Junta y del Tribunal de Justicia y fijar la contribución de cada uno de los países miembros; conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

La Junta es el órgano técnico del Acuerdo, está integrada por tres miembros, elegidos para periodos de tres años, corresponde a la Junta especialmente: formular a la Comisión proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo.

El Tribunal está integrado por cinco magistrados designados por la Comisión de ternas presentadas por cada país. Le corresponde decidir la acción de nulidad de las decisiones de la Comisión y de la Junta, por violación del Acuerdo o desviación de poder. También la de incumplimiento de las obligaciones emanadas de las normas del acuerdo, por cualquiera de los países miembros. Finalmente, debe absolver las consultas que le formulen cualquiera Tribunal o Juzgado de un país miembro, sobre la interpretación que debe darse a las normas del Acuerdo, para darle unidad a su interpretación.

Además para 1994 se prevee la elección popular de un "Parlamento Andino". Empero, organismo de éste género requiere ceder parte de la Soberanía política de los países miembros, para que sea eficaz; de lo contrario, se transforma en un simple semillero burocrático y de relaciones públicas, como ocurrió con la célula preparatoria de dicho parlamento, creada en el Congreso de Colombia. Se recuerda que el parlamento europeo constituyó la culminación de la Comunidad Europea, en cuya tradición, medios de comunicación y grado de integración dista mucho la zona subregional andina.

Como organismos financieros del Grupo actúan la Corporación Andina de Fomento, que suministra recursos de crédito de fomento, a los países miembros, especialmente para proyectos de integración y el Fondo Andino de Reservas (FAR) el cual ejerce en la subregión funciones análogas a las del Fondo Monetario Internacional. Ha sido un mecanismo idóneo de apoyo a las balanzas de pagos nacionales, otorgando créditos y garantizando préstamos de terceros para mejorar la liquidez de las reservas internacionales de los países andinos que lo requieren. Dado su éxito en la subregión. Con la creación del peso andino como unidad de cuenta destinado a servir de medio de pago para operaciones realizadas entre los bancos centrales se ha generado una liquidez adicional en favor del intercambio intrasubregional. Se proyecta extenderlo a todo latinoamerica con la suscripción de un convenio para su transformación en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

CAPITULO 6

FINANCIAMIENTO EXTERNO

I. Organismos Mundiales de Crédito

La carta de las Naciones Unidas asignó a esta organización no solamente la tarea de mantener la paz, sino también la de favorecer el progreso económico y social de todos los pueblos. El Consejo Económico y Social es el encargado de cumplir las funciones de la ONU en materia de cooperación económica y social.

Otra preocupación de los miembros de la ONU fue la libertad cambiaria y del comercio exterior. Para lograr esos objetivos era aconsejable dotar a la comunidad de un organismo financiero que permitiera a los países miembros sortear las bajas súbitas y transitorias en el nivel de sus reservas internacionales, sin tener que apelar a restricciones cambiarias o de comercio exterior, fue así como la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, en Bretton Woods, en julio de 1944, creó el Fondo Monetario Internacional -FMI- Colombia ratificó esta convención sin reservas y ella fue aprobada por la ley 96 de 1945.

Para efectos del cumplimiento de las obligaciones derivadas del tratado de Bretton Woods, sus miembros se clasifican en países del Artículo VIII, obligados a cumplir la totalidad de los deberes impuestos por él y países del artículo XIV que pueden aplicar, bajo ciertas condiciones, restricciones cambiarias. Originalmente estos últimos eran aquellos que se encontraban en imposibilidad de cumplir con todas las cláusulas del tratado debido a los daños sufridos por la guerra. Posteriormente se permitió acogerse al artículo XIV también a los países en proceso de desarrollo. Colombia pertenece a esta categoría.

Los dos artículos citados disponen:

"Artículo VIII. Obligaciones generales de los participantes.

"Sección 2. Abstención en las restricciones sobre pagos corrientes.

"a. Sujeto a las disposiciones de la Sección 3 (b) del Artículo VII. y de la Sección 2 del Artículo XIV, ningún participante, sin la aprobación del Fondo impondrá restricciones sobre pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes.

"b. Los contratos sobre cambios que impliquen la moneda de cualquier participante y que sean contrarios a las regulaciones mantenidas o impuestas de manera compatible con este Acuerdo, no podrán ponerse en vigor en los territorios de ningún participante. Además los participantes, por mutuo acuerdo, podrán cooperar en la adopción de medidas que tengan por fin hacer más eficaces las regulaciones de control de cambio de cualquiera de los participantes, siempre que dichas medidas y regulaciones sean compatibles con este Acuerdo.

"Artículo XIV. Medidas de transición.

"Sección 2. Restricciones sobre el cambio.

"En el período de transición de la post-guerra los participantes, no obstante las disposiciones de cualesquiera otros artículos de este Acuerdo, podrán mantener y adaptar a circunstancias variables (y en el caso de participantes cuyos territorios hayan sido ocupados por el enemigo, introducirlas donde sean necesarias) restricciones en pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes. Sin embargo, en su política sobre el cambio extranjero los participantes tendrán siempre presentes los fines del Fondo, y tan pronto como lo permitan las condiciones, adoptarán cuantas medidas sean posibles para desarrollas con otros participantes arreglos comerciales y financieros que faciliten los pagos internacionales y el mantenimiento de la estabilidad de los cambios.

"En particular los participantes eliminarán las restricciones mantenidas o impuestas según esta Sección tan pronto como tengan certeza de que, eliminando dichas restricciones podrán liquidar su balanza de pago en forma que no les impida indebidamente el hacer uso de los recursos del Fondo".

Para efectos del último inciso del artículo transcrito, los países que a él pertenecen, están sujetos a consultas anuales con el FMI, donde se avalúa su situación financiera.

Colombia ha tenido que acudir frecuentemente a financiación del FMI, esto se divide en el "tramo de oro" ("gold tranche"), correspondiente a la cuota del país respectivo en el Fondo y se otorga casi automáticamente. Siguen luego hasta cuatro tramos de "stand-by", (crédito de contingencia) con condiciones crecientes, que se consiguen previas "cartas de Intención", como la que a continuación transcribimos. Aunque ellas limitan la total autonomía del país en ciertas áreas tienen por objeto mejorar su situación, para que no continúe recurriendo infinitamente a los recursos temporales del Fondo. Por lo demás, se trata de un compromiso con una entidad internacional, de la cual es miembro Colombia.

CARTA Y MEMORANDO DEL GOBIERNO DE COLOMBIA AL FONDO MONETARIO
INTERNACIONAL SOBRE CIERTOS ASPECTOS DE SU POLITICA ECONOMICA
(Carta de intención). 1/

Bogotá, Marzo 12 de 1971.

Señor
PIERRE-PAUL SCHWEITZER
Director-Gerente
Fondo Monetario Internacional
Washington, D. C.

Apreciado señor Schweitzer:

1. Nos es grato remitir a usted con la presente un memorando del Gobierno de Colombia sobre ciertos aspectos de su política económica. En este documento se describen los resultados satisfactorios que se obtuvieron con la aplicación de la política financiera y con la adopción de las medidas que tomaron nuestro gobierno y el gobierno anterior durante el año de 1970. También se presentan los aspectos más importantes de la política económica que se seguirá en los próximos doce meses. Aunque los progresos logrados son muy estimulantes y las perspectivas son en general favorables, las del café son inciertas y el nivel de reservas internacionales de Colombia todavía no es suficiente para llevar a cabo sobre una base sólida el programa descrito en el memorando.
2. Por esta razón nos dirigimos a usted para solicitar por su digno conducto al Fondo Monetario Internacional un nuevo acuerdo de crédito de contingencia en cuantía de US\$ 38 millones para el periodo comprendido entre el 21 de abril de 1971 y el 20 de abril de 1972, con base en el memorando aludido y en apoyo a la política económica que en él se describe.
3. Con anterioridad a cualquier compra 6/ que se proyecte en desarrollo del acuerdo sobre crédito de contingencia, la Gerencia del Banco de la República consultará con el Director-Gerente del Fondo respecto a las divisas que deberán adquirirse.
4. El Gobierno cree que las políticas expuestas en el memorando anexo son adecuadas para alcanzar los objetivos de su programa, pero tomara aquellas medidas adicionales que puedan resultar convenientes para ese propósito. Colombia consultará al Fondo, de acuerdo con las políticas establecidas por el Fondo a este respecto para tales consultas, sobre la adopción de cualquier medida que se juzgue apropiada.

5. Agradecemos a usted su valiosa colaboración y la del personal del Fondo Monetario Internacional y nos suscribimos de usted atentamente.

ALFONSO PATINO ROSELLI, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

GERMAN BOTERO DE LOS RIOS, Gerente General del Banco de la República.

Anexo: Memorando del Gobierno de Colombia sobre ciertos aspectos de su política económica.

1. El Gobierno de Colombia ha seguido el plan financiero esbozado en el memorando sobre Ciertos Aspectos de su Política Económica enviada al Fondo Monetario Internacional el 11 de marzo de 1970. El éxito de haber puesto en vigor aquella política ha dado como resultado un incremento de US\$ 55 millones en las reservas internacionales netas del Banco de la República en el curso de 1970. Al mismo tiempo, los registros reembolsables de importación se elevaron en 23%, conjuntamente con una aceleración del ritmo de crecimiento de la economía. En 1970, los ingresos de divisas provenientes de la exportación alcanzaron US\$ 669 millones, un aumento de 19% sobre el nivel logrado en 1969; en el caso de las exportaciones menores, los ingresos de divisas se incrementaron en casi 15%, para llegar a US\$ 237 millones. Se estima que el PNB se elevó en términos reales en 7%, el mayor ritmo de crecimiento anual alcanzado en el último decenio.

2. Los resultados de la balanza cambiaria indican un importante avance en la corrección del desequilibrio estructural de la balanza de pagos, ganancia esta que se debe entre otras razones al sistema cambiario establecido por medio del Decreto 444 de 1967, el cual implica una política de flexibilidad en la tasa de cambio, así como la aplicación de un sistema de control de cambios dirigido a asegurar la cancelación regular y oportuna de los pagos corrientes y a evitar movimientos especulativos, fuga de capitales y empleo inadecuado de los recursos de cambio exterior.

3. En el campo de la política de estabilización interna, también se lograron resultados muy halagadores. Aunque hubo un aumento importante en la deuda flotante, el crédito neto del Banco de la República se incrementó en menos de 7% en el curso de 1970, alcanzando \$ 5.507 millones al cierre del año. El crédito del Banco de la República al Gobierno Nacional bajó de \$2.584 millones a \$2.405 millones durante 1970, resaltando nuevamente la contribución positiva del Gobierno a la política de estabilización.

4. En efecto, no obstante la presión sobre la demanda agregada, causada en parte por el rápido incremento de ingresos al sector exportador, el índice nacional de precios para obreros solo

aumentó 6.3% en 1970, en comparación con un incremento de 8.7% en 1969.

5. Los resultados satisfactorios de la política financiera seguida en años recientes han llevado al Gobierno Nacional al convencimiento de que debe mantenerse y acentuarse tal política, conforme a las bases generales que se presentan en los párrafos siguientes.

6. En materia cambiaria se mantendrá la política de cambio flexible, mediante la cual la cotización de los certificados de cambio se determina por el juego de oferta y demanda de divisas, con la intervención que sea necesaria de parte del Banco de la República para evitar bruscas fluctuaciones que podrían tener efectos desfavorables sobre el nivel interno de precios y afectar la posición competitiva de la producción colombiana en relación a los mercados internacionales. El mecanismo cambiario operará con miras a lograr el crecimiento sostenido de los ingresos de cambio exterior y especialmente para fortalecer la posición competitiva externa de las exportaciones diferentes al café.

7. A pesar de los avances logrados en la corrección de la debilidad estructural de la balanza de pagos de Colombia y del fortalecimiento de las reservas netas, será necesario continuar aplicando el control de cambios y de importaciones con el fin de reducir a un mínimo la fuga de capitales y las operaciones especulativas y de defender la posición externa del país contra una baja imprevista en el precio internacional del café. El control de cambios continuará administrándose de acuerdo con las obligaciones internacionales del país, particularmente con las contenidas en los artículos del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional aprobado por medio de la ley 96 de 1945. Durante el periodo de crédito de contingencia no habrá atrasos de pagos por concepto de importaciones y de fletes en exceso al periodo de 20 días requeridos según la resolución 53 de 1964 de la Junta Monetaria y sus enmiendas. Además se hará un esfuerzo coordinado para poner al día el registro de capitales extranjeros contemplado en el artículo 113 del Decreto-ley 444 de 1967 y a la vez se mantendrán al día los pagos por concepto de transacciones corrientes tales como intereses, regalías y remesas de utilidades.

8. El Gobierno de Colombia continuará aplicando una política coherente para lograr el aumento y diversificación de las exportaciones distintas del café y contribuir a solucionar así el desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Para alcanzar este objetivo, habrá una tasa de cambio que promueva tales exportaciones; asimismo, habrá crédito y estímulos suficientes para promover la producción y comercialización a costos adecuados, de bienes exportables.

9. El incremento de las reservas internacionales netas del Banco de la República, señalado en el párrafo 1, permite mantener durante el próximo año, el alto nivel de los registros de importaciones alcanzado en 1970, las metas acumuladas trimestrales de registro reembolsables de importación y el mecanismo de ajuste de estas metas con relación al nivel de reservas internacionales para el nuevo período de crédito de contingencia, aparecen en el cuadro No. 1.
10. El valor de importaciones reembolsables proyectado, sumado al substancial aumento de las importaciones realizado en 1970, parece suficiente para mantener una tasa de crecimiento en el producto interno similar al promedio de años recientes. Incluyendo el nivel de financiamiento externo previsto, las proyecciones cambiarias muestran que esta meta de importaciones es compatible con las disponibilidades de recursos externos del país en los próximos años.
11. El Gobierno considera que es deseable un mayor fortalecimiento de las reservas internacionales para lograr el manejo adecuado del sistema cambiario y de la política de comercio exterior. Sin embargo, debido en gran parte al hecho de que en 1971 se espera un aumento de los pagos por importaciones, relacionado con el incremento en 1970 de los registros de importaciones reembolsables, no es probable una variación significativa en nivel de tales reservas en los próximos doce meses. Las metas mínimas de reservas se presentan en el cuadro No. 2. Circunstancias ajenas al control de las autoridades colombianas pueden afectar el valor de los ingresos de cambio exterior previstos para lograr las metas de reservas internacionales netas a que se hizo referencia. Las metas citadas, por lo tanto, se aumentarán o se reducirán en la cuantía en la cual los ingresos de cambio exterior excedan o sean inferiores a las proyecciones del cuadro No. 1.
12. El manejo prudente de la política monetaria y de crédito se considera esencial para lograr el desarrollo acelerado a que aspira el país dentro del ambiente de estabilidad cambiaria y de precios. Como la expansión excesiva de los medios de pago podría crear presiones inconvenientes sobre la balanza de pagos y sobre el nivel interno de precios y hacer menos competitivos los productos colombianos en los mercados externos, el incremento del circulante se mantendrá dentro de límites razonables.
13. El Gobierno considera que para lograr el objetivo contemplado en el párrafo anterior, el crédito interno neto del Banco de la República no debe exceder las cifras contenidas en el cuadro No. 3 en los períodos allí indicados.
14. Las operaciones financieras del Gobierno Nacional tienen importancia fundamental tanto para el logro de los resultados monetarios a que se hizo referencia, como por su incidencia en el

ahorro público y sobre el nivel de inversiones. Por ello, el Gobierno le atribuye alta prioridad a los esfuerzos para incrementar substancialmente ingresos corrientes. Con este propósito, ha presentado al Congreso un conjunto de medidas tributarias, particularmente un aumento de importancia en el impuesto a las ventas, especialmente para artículos de carácter suntuario. Además, se continuará mejorando el recaudo y la administración de los tributos; política que hará posible, junto con las medidas de reforma tributaria y con un monto adecuado de financiación externa, llevar a cabo el Plan de Inversiones Públicas. El Gobierno está empeñado en lograr las metas que se ha trazado en dicho Plan, evitando aumentar significativamente el crédito neto de la Nación en el Banco de la República en el período del crédito de contingencia. En el anexo 2 se muestra la proyección trimestral de las operaciones del Gobierno Nacional durante el período de crédito de contingencia solicitado, la cual arroja un resultado de equilibrio fiscal. Nuevas aprobaciones y adiciones netas al nivel de gastos indicados en el anexo se limitarán a la disponibilidad de ingresos corrientes adicionales, evitándose así el aumento de la deuda flotante.

15. El Gobierno continuará adelantando una política encaminada a lograr el progresivo mejoramiento de la situación financiera del Fondo Nacional del Café, que administra la Federación Nacional de Cafeteros. Se espera que en abril de 1972 el monto de la deuda interna y externa de la Federación sea inferior al registrado en abril de 1971.

16. Cuando las condiciones monetarias lo permitan, se continuará la política de reducir paulatinamente los depósitos previos de importación, los depósitos de la Resolución 53 y los trámites administrativos de comercio exterior, con el propósito de intensificar la utilización de la capacidad instalada de la industria manufacturera, de mejorar la situación financiera de esta y de lograr una más eficiente distribución de los recursos de cambio exterior. Además, el Gobierno estudia la unificación de la tasa de cambio para refinación de petróleo con la tasa del mercado de certificados, con el complemento de medidas para evitar el efecto de esta unificación sobre el costo del transporte urbano.

17. El Gobierno considera de elevada prioridad la ejecución de políticas tendientes a disminuir el desempleo. En el campo interno, se busca el rápido incremento del ingreso nacional y su distribución más equitativa a través del conjunto de políticas que se describen en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-73, y que incluyen los campos monetario, tributario y de gasto público, así como otros aspectos económicos y sociales. En el sector externo, tales políticas y las descritas en este memorando, persiguen la rápida ampliación de los ingresos de divisas, en especial la resultante del incremento de las exportaciones menores y de servicios tales como turismo. De esta

Cuadro No. 1

Metas acumuladas de registros reembolsables de importación y proyecciones de ingresos de cambio
(Millones US\$)

Periodos	Metas de registros	Proyecciones ingresos de cambio
	(1)	(2)
Abril 1o.-junio 30, 1971	189	231
Abril 1o.-septiembre 30, 1971	381	476
Abril 1o.-diciembre 31, 1971	579	719
Abril 1o./71-marzo 31, 1972	777	978

(1) Estas metas acumuladas podrán reducirse en monto equivalente al 100% del déficit o aumentarse en monto equivalente al 50% del superávit respecto a los niveles de reservas internacionales netas previstos en la tabla 2. El ajuste se hará a partir de Sep./71 y para el trimestre siguiente al de la fecha límite para las metas en el cuadro No.2. El monto de registros mensuales con cargo a préstamo de la AID indicará la cuantía de los registros que se financien con esa fuente.

(2) Incluye ingresos corrientes y el valor neto de cada uno de los siguientes rubros de capital: (a) "swaps"; (b) capital privado-préstamos; (c) capital privado-inversión directa; (d) capital oficial, con inclusión de los ingresos de préstamo sectoriales; (e) varios, Detalle en el anexo.

Cuadro No. 2

Meta de la posición de reservas internacionales netas del Banco de la República (1)
(Millones de US\$)

Marzo 31, 1971	(proyección)	156
Junio 30, 1971		138
Septiembre 30, 1971		140
Diciembre 31, 1971		120
Marzo 31, 1972		122

(1) Estas metas se aumentarán en monto equivalente a cualquier superávit, o se reducirán en el valor de cualquier déficit que se registre entre los ingresos efectivos de divisas y la proyección de los mismos que aparece en cuadro No. 1.

Cuadro No. 3

Topes de crédito interno del Banco de la República (1)
(Millones de pesos)

Periodos	Topes (2)
Abril 21-noviembre 30, 1971	4.430
Diciembre 1o./71-febrero 20, 1972	6.936
Febrero 21-abril 20, 1972	4.871

(1) Calculado por diferencia entre la emisión de billetes y la posición de reservas internacionales netas del Banco de la República, contabilizadas a \$18.50 por dólar.

(2) Estas metas están sujetas a los ajustes indicados en la nota 1 del cuadro No. 2. El ajuste se hará de acuerdo con los resultados del trimestre inmediatamente anterior al tipo de cambio de \$18.50 por dólar. El efecto de los reajustes por déficit en ingresos de cambio será un aumento en el tope y el ajuste por superávit será disminución en el tope.

manera, se hará posible, junto con la ayuda financiera externa que prevé el Plan, el financiamiento de las importaciones que son necesarias para el crecimiento de la producción y del empleo.

18. El Gobierno mantendrá su política de evitar aumentos excesivos en los salarios tanto del sector público como del privado. Esta política claro está, solo tendrá influencia limitada en aquellos sectores en que la fijación de salarios se hace a través de la contratación colectiva entre empresarios y trabajadores. Dentro de las limitaciones institucionales vigentes, el Gobierno procurará que los aumentos de remuneración pactados guarden relación, en lo posible, con los incrementos en la productividad.

19. En los últimos años el Gobierno de Colombia ha terminado varios de sus acuerdos bilaterales de pagos, y está interesado en discutir la eliminación de los acuerdos remanentes de este tipo con miembros del Fondo Monetario Internacional, siempre y cuando no se perjudique el crecimiento indispensable del comercio con los países en que existe este tipo de acuerdos.

Se acompañan tres cuadros sobre metas de reservas netas y de registros reembolsables de importación, y de topes de crédito interno neto del Emisor, los cuales se consideran incorporados al presente memorando".

El Tratado de Bretton Woods también creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) encargado de otorgar préstamos para la reconstrucción de Europa, azotada por la segunda guerra mundial. Posteriormente se amplió su radio de acción al financiamiento de los países en proceso de desarrollo, como Colombia y consecuentemente su nombre cambió al de Banco Mundial. Los préstamos que otorga son para proyectos específicos y para desarrollo sectorial; tienen una duración de 13 a 20 años, con un plazo de gracia de 4 a 5 años.

II. Organizaciones Hemisféricas de Crédito

En el sistema interamericano se encuentran dos fuentes de financiamiento, ambas consecuencia de la Conferencia de los presidentes de América, en Punta del Este; una es el Banco interamericano de Desarrollo -BID- cuyos recursos pueden ser utilizados por países de América Latina, para el financiamiento de proyectos de infraestructura y para algunos programas productivos, como los de pequeña y mediana industria, a través del Fondo Financiero Industrial, al cual se hizo referencia en la Parte Cuarta, Capítulo 2 de esta obra.

Los principales recursos del BID se clasifican en ordinarios, que son los aportados por todos los países miembros, de los cuales hay algunos que no pertenecen a la OEA y los prominentes de la

colocación de bonos, de una parte y el Fondo de Operaciones especiales, financiado por los Estados Unidos de Norte América.

La negociación y discusión del crédito tiene lugar en el seno de un órgano multilateral y no bilateral como es el caso de la AID.

En el gobierno del presidente Kennedy los Estados Unidos fueron amplios en dotar de recursos al BID. Lamentablemente, en las últimas épocas esa política ha cambiado siendo muy esquivos al suministro de estos fondos, lo cual implica un gran retroceso en la política hemisférica por de parte de los Estados Unidos. Entre tanto, han ingresado los llamados países extrarrregionales con importantes fuentes de recursos, pero que no tienen el mismo conocimiento de las necesidades de los países Latinoamericanos, ni los mismos vínculos geo-políticos con ellos.

Las condiciones de los préstamos ordinarios del BID son análogas a las del Banco Mundial; las de aquellos que se hacen con recursos del Fondo de Operaciones Especiales son más blandas.

La otra fuente hemisférica de financiamiento es "Agencia para el Desarrollo Internacional" -AID-. Sus recursos provienen de los Estados Unidos de Norte América y pueden otorgarse en apoyo de las balanzas de pago de los países latinoamericanos ("préstamos de programa"); el precio pagado por los importadores a cambio de los dólares provenientes de estos préstamos nutren el Fondo de Inversiones Privadas (FIP) administrado por el Banco de la República para el financiamiento de proyectos que promuevan exportaciones, sustituyan importaciones o eliminen cuellos de botella en los procesos productivos.

Estos préstamos se caracterizan por largos plazos, amplios periodos de gracia y bajos intereses, según puede apreciarse en el acuerdo. Sus "ataduras" varían desde la libertad total para utilizar los recursos recibidos hasta la obligación de utilización para la compra de ciertos productos estadounidenses 2/.

A título de ilustración se transcribe un contrato de préstamo de la AID:

ACUERDO DE PRESTAMO de fecha 19 de Agosto de 1971 celebrado entre la REPUBLICA DE COLOMBIA ("Prestatario"), el MINISTERIO DE DESARROLLO, el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, y los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, por conducto de la AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL ("A.I.D."). 3/.

CLAUSULA 1

El Préstamo

SECCION 1. 10. El préstamo. La AID se compromete a prestarle al Prestatario, en desarrollo de la Alianza para el Progreso y de acuerdo con la ley de Ayuda Extranjera de 1961 y sus enmiendas, una suma no mayor de veintinueve millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 29.000.000) ("Préstamo") para ayudar al Prestatario a llevar a cabo el Programa mencionado en la Sección 1.02 ("Programa"). El Préstamo será usado exclusivamente para financiar costos en moneda local requeridos por el Programa ("Costos en Moneda Local"). El valor total de los desembolsos que se hagan bajo el Préstamo se denominará de aquí en adelante el "Principal"...

SECCION 1.03. Agencia Ejecutora y Agencias Sub-ejecutoras. Por el presente documento el Prestatario designa al Ministerio de Desarrollo ("MINDESARROLLO") como su agencia ejecutora para llevar a cabo el Programa global, y el Ministerio de Desarrollo designa por el presente documento las siguientes entidades autónomas como agencias sub-ejecutoras ("Agencias sub-ejecutoras").

El Fondo Financiero Industrial del Banco de la República ("FFI"), el Instituto de Crédito Territorial ("ICT"), el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano del Banco de la República ("FFDU"), el Instituto Colombiano para el Desarrollo Fomento de la Educación Superior ("ICFES"), y el Departamento Nacional de Planeación ("DNP"), para fines de efectuar los distintos aspectos del Programa, tal como se describen más ampliamente en el Anexo 1

Además, las partes contratantes reconocen que el Departamento Nacional de Planeación ("DNP") tiene asignadas por Ley ciertas funciones relativas a la planeación, administración, control y evaluación de los fondos de inversión pública en Colombia. En consecuencia, ya que todos los fondos en moneda local que estarán disponibles bajo el Préstamo serán utilizados por las agencias ejecutoras y sub-ejecutoras a través del presupuesto de inversiones del Gobierno de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación se compromete, por el presente documento, a ejercer sus responsabilidades en lo referente a fomentar la ejecución satisfactoria del Programa.

SECCION 1.04. Uso de Fondos generados por otras Fuentes de Ayuda de los Estados Unidos. El Prestatario usará para el Programa, en lugar de los dólares de los Estados Unidos de América que de lo contrario serían desembolsables bajo el Préstamo para financiar los Costos en Moneda Local del Programa, cualquier divisa distinta al dólar de los Estados Unidos de América que pueda estar a disposición del Prestatario después de la fecha de este Acuerdo, en relación con la ayuda (distinta del Préstamo) suministrada por los Estados Unidos de América al Prestatario hasta el punto y para las finalidades que la AID y el Prestatario puedan acordar por escrito. Tales fondos utilizados para el Programa reducirán la cantidad del Préstamo (hasta el

grado en que no haya sido ya desembolsado) por una cantidad equivalente de dólares de los Estados Unidos computada, en la fecha del acuerdo entre la AID y el Prestatario en cuanto al uso de tales fondos, a la tasa de cambio vigente en la fecha en que los Pesos queden disponibles.

CLAUSULA II

Condiciones del Préstamo

SECCION 2.01 Intereses. El Prestatario pagará a AID intereses que se acumularán a la tasa del dos por ciento (2%) anual durante diez años contados desde la fecha del primer desembolso hecho de acuerdo con el presente documento, y a la tasa del tres por ciento (3%) anual de allí en adelante sobre el saldo pendiente del Principal y sobre cualquier suma por intereses vencidos y sin pagar. Los intereses sobre el saldo pendiente se acumularán desde la fecha de cada desembolso (tal como dicha fecha queda definida en la Sección 7.03), y serán computados sobre la base de años de 365 días. Los intereses serán pagaderos semestralmente. El primer pago por intereses quedará vencido y pagadero a más tardar a los seis (6) meses después del primer desembolso efectuado según el presente documento, en la fecha que sea especificada por la AID.

SECCION 2.02. Reintegros. El presente reintegrará a la AID el Principal dentro de los cuarenta (40) años contados desde la fecha del primer desembolso efectuado según el presente documento, en sesenta y un (61) abonos semestrales aproximadamente iguales de Principal e intereses. El primer abono de principal será pagadero a los nueve y medio años después de la fecha en que se venza el primer pago de intereses, de acuerdo con la Sección 2.01. La AID suministrará el Prestatario un programa de amortización de acuerdo con esta Sección, después del desembolso final hecho bajo el Préstamo...

SECCION 3.01. Liberación de los Fondos del Préstamo. La AID se reserva el derecho de desembolsar la suma total solicitada, o cualquier porción de la misma, según su evaluación del progreso del programa...

SECCION 4.02. Fondos y otros recursos que han de ser suministrados por el Prestatario. El Prestatario suministrará o hará que se suministren prontamente, cuando sean necesarios, todos los fondos, además del préstamo, y todos los demás recursos que sean necesarios para la puntual y efectiva ejecución del Programa...

SECCION 4.06. utilización de Bienes y Servicios.

a) Los bienes y servicios financieros bajo el Préstamo serán usados exclusivamente para el Programa, excepto cuando la AID lo acepte por escrito y en forma diferente. A la terminación del

Programa, o en cualquier otro tiempo en que los bienes financiados bajo el préstamo ya no sean útiles par el Programa, el Prestatario podrá usar a disponer de tales bienes en la forma en que AID lo acepte por escrito, con anterioridad a dicho uso o disposición.

b) Excepto en cuanto la AID lo acepte en forma diferente y por escrito, ni los bienes ni los servicios financiados bajo el préstamo podrán ser usados para fomentar o ayudar cualquier proyecto de ayuda extranjera, o actividad asociada con, o financiada por cualquier país que no esté incluido en el código 935 del Libro de Códigos geográficos que se halle vigente en la fecha de tal uso...

SECCION 4.11. inspecciones Los representantes autorizados de AID tendrán el derecho, a toda hora razonable, para inspeccionar el programa, la utilizacion de los bienes, instalaciones y servicios financiados con los fondos del Préstamo o con las contribuciones del Prestatario, así como los libros, archivos y otros documentos del Prestatario o del Ministerio de Desarrollo, relacionados con el Programa y el Préstamo...

SECCION 5.01. Contribución del Prestatario. El Prestatario se compromete a que su contribución al Programa, tal como queda descrita en el Anexo 1 del presente documento, será suministrada en forma oportuna y de acuerdo con los términos allí especificados...

III. El Endeudamiento Externo de Colombia

Desde hace algunos años ha venido agitandose a nivel de los países latinoamericanos y en foros internacional el problema del endeudamiento externo de América Latina.

Colombia no es ajena a él. En su caso caben algunas observaciones: Las crisis recurrentes de balanza de pagos, que se analizaron a propósito del "Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior", la llevaron a contratar cuantiosos préstamos, cuyo peso solamente vino a sentirse recientemente, al expirar los plazos de gracia de los empréstitos de la AID, porque nuestros gobiernos fueron, por lo general muy cautos en materia de endeudamiento externo, prefiriendo casi siempre contratar los préstamos oficiales con entidades internacionales (Vgr. BIRF y BID) o con entidades de desarrollo (AID). Solamente contados gobiernos se endeudaron con bancos comerciales del exterior.

A ellas cabe en buena parte las dificultades posteriores, máxime teniendo en cuenta que lo hicieron para financiar faltantes presupuestarios que deberían haberse colmado con esfuerzo y recursos nacionales. Empero, esa política malsana fue excepcional. Normalmente ocurrió lo contrario. Así, por ejemplo, se dictaron normas rigurosas y detalladas para que las entidades

oficiales renegociaran empréstitos, por ello no nos ocurrió lo de otros países del área, en los cuales institutos descentralizados y empresas estatales de todos los niveles, se lanzaron a los mercados internacionales de capital y contrajeron deudas en malas condiciones e inmoderadas cuantías que el propio gobierno central no tenía, debidamente cuantificadas; también se expidieron normas tendientes a que el crédito externo se contratará solamente para proyectos que, a través de exportaciones, generan las divisas necesarias para su amortización. Merced a estas políticas prudentes se mantuvo una baja relación entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos corrientes de la balanza cambiaria, 12% frente al 15% recomendado como máximo por las entidades financieras internacionales y al 30% o más de otros países latinoamericanos, como la Argentina y el Brasil.

En cuanto al endeudamiento externo de particulares, los organismos de control, tanto cambiario como bancario procuraron que se mantuviera dentro de límites razonables. Quizás el único resquicio que no se taponó suficientemente fué el de las subsidiarias de bancos en el exterior, especialmente en Panamá. Empero éste no fué el factor que debilitó la confianza de los corresponsales extranjeros en nuestros bancos. Ella surgió básicamente de las moratorias declaradas por otros países de la subregión, pecado en el cual no incurrió Colombia que ha preferido contratar nuevos préstamos para allegar recursos suficientes con que atender la amortización oportuna y total de deudas anteriores. Desde luego éste es un camino más difícil e incómodo, en cuanto impone la contratación periódica de elevados y complejos "paquetes" de préstamos externos. Sin embargo, es más favorable para el crédito foráneo del país.

Desde luego, el problema del endeudamiento externo debe mirarse no solamente desde el ángulo cambiario si no también desde el de los recursos fiscales para atender los ingentes fondos que el Estado debe destinar a obras de infraestructura económica y social y a servicios sociales. Los Drs. José Antonio Ocampo y Eduardo Lora analizaron la evolución del endeudamiento externo de Colombia desde 1945 hasta nuestros días, en el libro titulado "Colombia y la Deuda Externa" 4/.

Allí se distinguen diferentes faces. La primera es la expansión de la posguerra (1946-1956) caracterizado por los montos modestos de los ingresos dirigidos al sector privado. Lo novedoso en la financiación del sector público fue los primeros desembolsos del Banco Mundial que aunque moderados fue la principal fuente para el sector estatal, el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos continuó entregando dineros.

En el periodo 1957-1961, se presentó la normalización pues la Junta Militar en 1957 enfrentó la caída de los precios de café, devaluando fuertemente el peso, imponiendo impuestos a las exportaciones y a los giros al exterior. La principal fuente de

financiación fue el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos que se dirigieron a la renegociación de la deuda para la balanza de pagos y para el financiamiento presupuestal, igualmente el Banco Mundial realizó importantes desembolsos. La deuda permaneció constante. En 1961 se comenzó un creciente aumento de la deuda utilizando los créditos de contingencia del Fondo Monetario Internacional, que marcan el fin del proceso de refinanciación.

Entre 1962 y 1966 el endeudamiento se acelera bajo la Alianza para el Progreso. Con el comienzo de la Alianza y nacimiento de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (AID) en 1961 se dispuso de recursos financieros apreciables, atadas a adquisiciones de bienes y servicios de los Estados Unidos y a condiciones macroeconómicas de diverso tipo, estos recursos superaron a los entregados por el Banco Mundial. El impacto de estos recursos se vio reducido por los pagos de las obligaciones e inestabilidad de los recursos de crédito. Esta fue una de las causas, en los periodos de pare y siga, "llevando al país a aceptar las presiones de los organismos bilaterales y multilaterales de crédito para adoptar una apertura externa amplia, que condujo al colapso externo más dramático de la posguerra y al enfrentamiento con dichos organismos a comienzos de la administración Lleras Restrepo" 5/.

En el periodo 1967-1970 se cuenta con crecientes y estables recursos del exterior. El presidente de ese entonces, doctor Carlos Lleras Restrepo, adoptó varias medidas que permitieron luego la mayor expansión de la economía colombiana en la posguerra. El crédito se caracterizó por: la obtención de divisas que permitió financiar los déficit crecientes de la cuenta corriente de la balanza de pagos; la mayor cantidad de crédito se dirigió a la importación de bienes de capital que habían sido represadas durante los años críticos de escasez de divisas de mediados de los sesenta, la inyección extranjera de dólares permitió la recuperación de la inversión en maquinaria y equipo. La mayor disponibilidad de recursos de capital para el sector estatal junto con la expansión sin precedentes de los ingresos tributarios, facilitó un aumento sostenido y rápido del gasto público, especialmente en inversión. Los recursos provinieron para el sector público del Banco Interamericano del Desarrollo (B.I.D.) y de la A.I.D., esta agencia incrementó su alta participación en la deuda (30% de la deuda contratada, 40% de la desembolsada). Los recursos del extranjero para el sector privado disminuyeron y se volvieron más regulares reflejando la mayor estabilidad de la política macroeconómica y de las importaciones. Esto con la regularidad que tomaron los desembolsos para el sector estatal, representó una extraordinaria estabilidad de los flujos de dineros para capitales que entraron a Colombia. El endeudamiento externo continuó incrementándose a ritmos rápidos.

En el periodo 1971-1974 se presentó la disminución de la ayuda norteamericana con el aumento de la participación de la banca comercial internacional con créditos. Aunque se continuó con un aumento del financiamiento de BID y con ayuda de países de la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), en términos reales se presentó una disminución de esos recursos. En 1973 se realizó la primera colocación de bonos de Colombia en el exterior (por US\$ 45 millones de dólares). Se presenta un crecimiento de las exportaciones por la balanza de precios de materias primas, al no aumentar las importaciones se logró incrementar la administración Pastrana las reservas internacionales.

Entre 1975-1978 ^{6/} se presenta la contención voluntaria del endeudamiento. El financiamiento se frenó en este período a consecuencia de la recesión mundial que siguió al "Shock" Petrolero. En 1975 comenzó la bonanza cafetera. El presidente López Michelsen decidió reducir el déficit fiscal por medio de la Reforma tributaria y de la austeridad del gasto público en inversión. El aumento de la deuda pública especialmente de los Establecimientos Públicos y de los Departamentos y Municipios continuó. El gobierno no utilizó el crédito de la A.I.D. pero se continuó con los del Banco Mundial y el B.I.D., el sector bancario privado continuó siendo el principal abastecedor de divisas y los dineros de la bonanza cafetera se capitalizaron incrementándose las reservas internacionales.

En la administración Turbay se incrementó vertiginosamente la deuda externa por los créditos para financiar el presupuesto nacional y no para la balanza de pagos como se había realizado en otras ocasiones, ni tampoco para inversión; se redujeron los controles para el endeudamiento del sector privado y se liberaron las importaciones, este conjunto de medidas aceleró el endeudamiento externo colombiano, agravándose en razón que estos préstamos eran duros, es decir, sin periodo de gracia pactándose intereses muy altos en moneda extranjera.

En el periodo 1983-1987 como resultado de la crisis latinoamericana en materia de deuda externa se interrumpieron los dineros que venían de la banca privada que habían sido los más dinámicos en los años 70. El país se vió obligado a negociar con un grupo de bancos; se contrató el crédito "Jumbo" en 1985 refinanciando la deuda pero que trajo la monitoria del F.M.I. condicionando al país a políticas macroeconómicas, que produjeron un gran debate nacional por sus implicaciones. Colombia incrementó su deuda con el financiamiento del Banco Mundial; del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos. De otro lado, en el periodo 1983-1986 se realizaron grandes inversiones extranjeras dirigidas a la explotación del carbón y petróleo que ascendieron a US\$ 2656 millones de dólares.

En la administración Barco, se contrató el crédito "Concorde" en 1988 y en 1989 el secretario de los Estados Unidos Nicholas Brady, anunció en la conferencia sobre la deuda del tercer mundo, su plan que consiste en el financiamiento para la reducción de la deuda externa o del servicio de la deuda entregando divisas para que los mismos países compren su deuda con descuento, mediante su amortización en un solo contado al término del plazo fijo, que se respalda con un bono del tesoro de los Estados Unidos, en tanto que los intereses se cubren por el país deudor con la garantía del Banco Mundial o el Fondo Monetario, otorgada dentro de un programa de ajuste estructural. Es una negociación individual en cada país, el B.M. y el F.M.I. participarían en el financiamiento de la compra de los bonos "cupón cero" si el respectivo país no tiene reservas internacionales.

Se ha incurrido en determinados periodos en un error que consiste en contratar créditos públicos con bancos privados del exterior, con el fin de cubrir el déficit fiscal, siendo que este se debe cubrir con recursos internos y no externos en razón que estos son muy gravosos.

El nivel de endeudamiento alcanzado se debe principalmente al desmejoramiento de los términos de intercambio de productos básicos y productos elaborados. Esta situación de desmejora llevo al país a contratar altos montos de préstamos con la A.I.D. que preveían plazos muertos, pero una vez finalizados estos términos de tiempo, hicieron más duro el pago de la deuda.

Esta situación de endeudamiento no solo esta afectando la balanza de pagos sino que también esta disminuyendo las disponibilidades presupuestales para inversión pública.

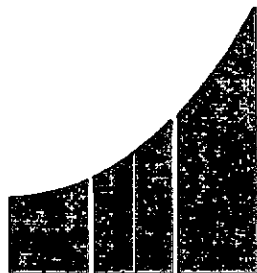
Se discute cual debe ser la actitud de los países deudores frente al pago o no pago de la deuda. El gobierno de Colombia ha optado por negociar nuevos créditos.

La actitud de los países acreedores debe ser de una parte estimular el comercio exterior evitando obstáculos arancelarios y para-arancelarios. Otra posición debe ser la de fomentar la regulación de los precios internacionales de los productos básicos y por último lograr preferencias arancelarias para los países en desarrollo.

La disparidad del ingreso percapita y la pobreza absoluta de los países del tercer mundo frente a los países avanzados ha generado con frecuencia reuniones y propuestas de la UNTAC (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), en una de las cuales se decidió que los países más avanzados deberían trasladar a los países menos desarrollados un dos por mil (2x1000) mínimo de su ingreso; esto no se ha cumplido por parte de los países desarrollados y ha obligado a los países en desarrollo a presionar una solución.

NOTAS

- 1./ En Revista del Banco de la República, abril de 1971, pp. 508-512.
- 2./ Vease parte IV, capítulo 3. III, 6. La Soberanía Nacional en el manejo cambiario.
- 3./ Tomado de la traducción del Instituto de Crédito Territorial.
- 4./ Ocampo, José Antonio; Lora, Eduardo. "Colombia y la Deuda Externa. De la moratoria de los treinta a la encrusijada de los ochenta". Tercer Mundo editores FEDESARROLLO, Bogotá, 1988, 1.748 p.
- 5./ ob. cit. p 35.
- 6./ Ibidem p. 41.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.