

# LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

## LA EXPERIENCIA DE LA MISIÓN CURRIE

ANTONIO GARCÍA

**E**L Consejo Nacional de Planificación de Colombia ha hecho su primer corte de cuentas, sin que haya suscitado un solo debate público sobre la trascendencia o falta de trascendencia de su gestión, sobre sus aciertos y sus fallas, sobre sus limitaciones y sus conquistas prácticas. Entre dos posiciones extremas—la de simple apología o la de simple silencio—el Informe del Consejo ha pasado por encima de la conciencia pública, sin dejar ninguna enseñanza, ni siquiera en lo que se refiere a los alcances del “planeamiento económico” en un régimen no apto políticamente para la implantación de normas racionales. El problema no consiste en determinar exclusivamente si es o no posible el planeamiento—entendido como un sistema de sujeción del desarrollo económico a unas normas de previsión racional y de acuerdo con una estimación cuantitativa de los factores disponibles—, sino en hacer un balance de pérdidas y ganancias, de desperdicio de oportunidades y de capitalización de experiencias, de creación o remodelación de órganos de trabajo y de concesión a las rutinas y a los hábitos de simulación administrativa. El hecho de que no crea en la planificación basada en la propiedad privada, en el régimen equivoco de la “libre empresa” y en la intervención económica hecha por un Estado irracional, no me conduce a negar todo lo que se hace a nombre de la planificación, ni las adquisiciones parciales en el campo de la política económica. Nos ha correspondido ser testigos de una época en la que no han tenido ninguna correspondencia la teoría y la práctica, la doctrina y la política de Estado. Oímos hablar miles de veces sobre la hacienda funcional y sobre la necesidad de orientar económicamente la política fiscal, pero el Estado continúa siendo arbitrista, irresponsable en su gestión económica, indife-

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

rente a los efectos de su actividad financiera, de sus inversiones, de su presión tributaria. De la teoría de los gastos públicos a la práctica de los gastos públicos existió siempre un abismo insalvable: contra esa realidad fué impotente una reforma constitucional como la de 1945, que establecía la obligatoriedad de la planificación en los presupuestos de obras públicas. Lo cierto es que por debajo o por encima de la Constitución, no sólo se proyectaban obras públicas sin determinar previamente su papel económico, su función, su costeabilidad, sino que ni siquiera se adoptaban las normas que asegurasen su continuidad o la permanencia de unas características técnicas. Por eso debe señalarse la reforma constitucional de 1945 como el verdadero punto de partida de la *planificación sobre el papel*.

El hecho de que haya sido miembro de la Junta de Defensa Económica Nacional y, posteriormente, consejero económico de la Contraloría General de la República, le da mayor validez a mi testimonio en un país tan medularmente pragmático como el nuestro, no por convicción filosófica, sino por superstición e incapacidad de otras formas de conocimiento. Valga, pues, mi testimonio, como partícipe directo de una experiencia: y como partícipe desinteresado, que no negoció con sus conocimientos prácticos de la política económica del Estado y que no está comprometido con los dogmas y las posturas del partidismo tradicional.

### *La tradición colombiana de los consejos de economía*

En el trasfondo del escepticismo que ha acompañado al Consejo Nacional de Planificación —a través de un informe de rutina administrativa, que pasa obligadamente por encima de los problemas económicos y de las políticas debatidas— existe una subconsciente decepción por todos los consejos de dirección de la economía que han hecho vida vegetativa en nuestra historia. Un país sin conciencia económica, incapaz de conocer sus propios intereses y de llegar a la intimidad de sus problemas, no puede raciocinar sobre

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

las experiencias de su administración económica. Lo cierto es que no ha funcionado—con una mínima eficacia—ni un *órgano de dirección* ni un *órgano de asesoría y consejo*. La Constitución de 1936 suponía la formación de estos órganos nuevos—para hacer posible la correcta aplicación de principios como el de intervención del Estado—para *racionalizar* la producción, la distribución y el consumo o el de la propiedad—función social que *implica obligaciones*—, pero nadie tomó responsablemente la creación de esos órganos y el cumplimiento de esas funciones económicas. El Estado no *podía* prácticamente racionalizar nada (no obstante que la Constitución comprendía ambiciosamente todo el proceso económico, taxativamente determinado para no dejar flotando equívocos), ni fijar las obligaciones económicas de la propiedad; a esta demagogia jurídica—la de sentar normas que no pueden ser aplicadas—tenía que seguir necesariamente la *simulación administrativa*, esto es, la formación de órganos totalmente inadecuados para el cumplimiento de su función económica. A esta línea pertenecen todos los organismos de intervención económica, que siempre flotaron sobre las corrientes del mercado sin capacidad para orientarlas o dirigir las. Puesta la intervención en manos de los “interventores prácticos”—los que nunca tuvieron principios, ni intentaron construir un sistema de política económica y encubrieron su burdo casuismo en el desprecio por toda teoría—el país perdió la fe en la posibilidad de que la economía fuese dirigida por el Estado como el mejor de los administradores. Frente a un Estado irracional y burócrata, formado por agregaciones sucesivas y sometido a todas las presiones partidistas, tenía que acuñarse el dogma liberal ortodoxo de que “el Estado es el peor de los administradores”. Este dogma—que fué expuesto en el siglo xix por Florentino González o Miguel Samper—tuvo su más brillante exégeta en Esteban Jaramillo, si bien el eximio maestro nunca llevó a la práctica sus propias enseñanzas académicas de hacienda.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Los Consejos de Economía siempre estuvieron condenados por este *fatum*: eran órganos de asesoría, pero nunca lograron equiparse para el cumplimiento de sus fines. Desde el punto de vista de esta experiencia, carecen de interés “las facultades legales” o los periódicos cambios de denominación: Consejo Nacional de Economía, Junta de Defensa Económica Nacional, Comité de Expertos Financieros, Comité de Desarrollo Económico, etc. Ni las denominaciones, ni la constelación de facultades legales, pudieron dar vigencia práctica a esos órganos que tuvieron a su cargo nada menos que guiar la política económica del Estado. Nadie puede dar lo que no tiene y esas instituciones podían oír opiniones, pero no darlas. Lo que había en el fondo de todo eso era nada más que unir un régimen irregular, aleatorio, un tanto bohemio, de exponer opiniones personales sobre problemas conocidos espectralmente y con el *objeto político* de que el gobierno apoyase sobre algo su política económica y descargase su responsabilidad sobre alguien. No se trataba, seriamente, de compartir la responsabilidad de la dirección, sino de compartir la irresponsabilidad en la administración económica.

¿Qué eran estos órganos vistos a la luz del cumplimiento de sus funciones y de su organización práctica para el trabajo? Nada más que “consejos de familia”, que carecían de iniciativa para el conocimiento sistemático de los problemas—económicos, fiscales, financieros—que se pronunciaban exclusivamente sobre medidas consultadas por el Gobierno, no en forma de juicio institucional—basado en un conocimiento técnico y en un debate de informes—, sino en forma de juicios personales, sin otro respaldo que el de las experiencias individuales de cada uno. En el régimen antiguo de los Consejos de Economía, nunca llegó a funcionar un tren de “secretaría técnica”, dispuesta para el análisis de los problemas sometidos a consulta. ¿Qué podía opinarse sobre un problema de tributación o de inversiones públicas, si el Director del Presupuesto Nacional sabía más que los circunstanciales consejeros económicos del Estado? El problema de las “secretarías técnicas”—como

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

condición indispensable para pronunciarse sobre los problemas y su tratamiento adecuado—empezó a plantearse desde la época de la Junta de Defensa Económica Nacional, sin que mereciera la menor consideración por parte del Gobierno; por desgracia, muchos de estos proyectos están ligados a mi modesto nombre y apenas lograron una inasible categoría de “proyectos académicos”. La “vanidad de los prácticos” siempre estorbó la creación de órganos destinados al *análisis sistemático* de los problemas de la economía pública. En el proyecto de creación de un Consejo de Planificación Económica presentado por el Dr. Jorge Eliécer Gaitán al Congreso de 1947, se ideaba una doble estructura: una representativa, otra técnica; una destinada al debate y a la fijación de *normas* y otra dispuesta para el análisis y la elaboración de elementos de juicio. El proyecto del Consejo de Planificación Económica—acogido por la Contraloría Nacional de 1948—proyectó una suma de órganos destinados al conocimiento sistemático de los problemas relacionados con el desarrollo de la economía nacional, con el objeto de que el Estado dispusiese de un guión informativo, de una estimación, de unos cálculos indispensables a la fijación de su conducta económica. Ese Consejo—de pura asesoría, sin carácter representativo alguno y que ampliaba los alcances de la Estadística Nacional—se diseñó con la participación de algunos especialistas norteamericanos en ingreso nacional, moneda y finanzas públicas. ¿Quiénes bombardearon aquel órgano—por razones puramente partidistas—y le impidieron convertirse en el mejor antecedente de la Misión Currie? Las mismas personas que sepultaron, en el Congreso, el proyecto de Consejo de Planificación, presentado en 1947.

Otra falla fundamental en este sistema de Consejos de Economía, consistió en que pretendía reunir dos calidades: la de órgano de representación gremial y la de órgano técnico. Pero ni se expresaron nunca los intereses económicos de los gremios—ya que sólo se ponían en juego puntos de vista personales y no llegaron a funcionar los mecanismos de representación—ni los consejeros eran

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

economistas profesionales. La calidad técnica de esos asesores no variaba por el hecho de calificarles oficialmente como expertos. Ni eran economistas, ni representaban gremialmente nada. ¿En qué radicaba, entonces, la utilidad económica del órgano? La mayoría de los juicios expuestos no eran, estrictamente, “juicios económicos”, sino nociones simples y casuistas de gerentes de empresa, de “hombres prácticos” que llevaban al terreno de la economía pública su estrecho criterio de administradores de economía privada.

En este clima y con esta “tradición” se crea el Consejo de Planificación, que ni tiene funciones ejecutivas, ni está dispuesto para planificar el desarrollo de la economía nacional, ni está equipado técnicamente para estudiar en conjunto los factores que inciden sobre nuestro sistema de vida, ni tiene en sus manos la iniciativa en el análisis económico de los problemas, ni emite juicios que tengan obligatoriedad alguna. El Consejo no está en capacidad de desarrollar ninguna de esas funciones—las correspondientes a un órgano de planeamiento económico—, pero está equipándose para estudiar algunos de los problemas que le consulta el Gobierno. En esto consiste la diferencia cualitativa con el viejo régimen de consejos económicos. El Consejo de Planificación ha arrancado de las estimaciones cuantitativas de la Misión Curie y se apoya sobre una secretaría técnica que efectúa el análisis económico de los problemas y propone soluciones en forma de programa. Esos análisis no siempre se hacen a través de los funcionarios de la Oficina de Planificación, sino de los expertos de las Naciones Unidas o del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República. Pero no puede negarse que en los campos financiero y monetario el país dispone de informes de tanta envergadura como los de Triffin, Alter, Grove, Manero, Hirschman y Torfs. En cambio, poco o nada se ha avanzado en el terreno de las investigaciones económicas sobre la producción y el comercio internacional o de las investigaciones sociales sobre las condiciones de vida y de tra-

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

bajo del pueblo colombiano. Esta limitación técnica—absolutamente inevitable en una oficina que no se ha constituido para estudiar sistemáticamente y en conjunto los problemas del desarrollo económico nacional—indica una orientación preferente del Consejo hacia lo monetario y lo financiero y prueba que está bien lejos de convertirse en un órgano de programación general de la política económica del Estado.

### *Alcances prácticos del Consejo de Planificación*

La equivocación general sobre el Consejo de Planificación radica en que se lo juzga a la luz de las facultades legales y de las aspiraciones máximas de planeamiento, en que se le suponen funciones ejecutivas y en que se le asigna un sentido de representación de algo. El Consejo es—simplemente—un órgano de asesoría del Gobierno, que no sólo se halla en capacidad de estudiar problemas a través de especialistas, sino de elaborar ciertos programas básicos de inversión. Inclusive está dotado para señalar ciertas técnicas de mejor aprovechamiento de los ahorros o de otros recursos nacionales y de ciertos recursos originados en el crédito internacional. Aun cuando todavía predomina en el Gobierno la tendencia a crear órganos multifuncionales—dispersos en multitud de tareas que exigirían la formación de órganos de planeamiento, equipados para atender los diversos frentes de la actividad económica—, creo que la eficacia del Consejo reside en que acepte reducirse a sus justas proporciones: la de oficina para programar el mejor empleo económico de los recursos del presupuesto público o de los empréstitos obtenidos en el mercado interno o internacional de capitales. Ésta podría ser la definida órbita de acción de un Consejo de Programas Económicos: la conversión del presupuesto del Estado en un programa económico, el funcionamiento de un presupuesto de inversiones con tendencia anticíclica y la orientación de la política financiera del Gobierno. La conversión del presupuesto en un

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

programa económico no sólo supone la determinación de una política de gastos de acuerdo con las cambiantes necesidades económicas y con las modalidades de nuestro desarrollo, sino una modificación substancial en la política de ingresos, en cuanto éstos inciden —como gravámenes o en cualquier otra forma— sobre las condiciones de la actividad económica. Si las inversiones públicas llegan en Colombia al 25% de las inversiones totales, en 1950, quiere decir que la transformación del presupuesto de un simple mecanismo fiscal en un programa económico, sería la mejor contribución del Estado al desarrollo de la economía nacional, más eficaz que las subvenciones o que las formas de intervención directa. Obviamente, dentro de este programa debe comprenderse el mejor empleo de los recursos de crédito obtenidos por el Estado o por los municipios en el mercado internacional o en el interno. Esta postura del Consejo respecto a la política de empréstitos —en la esfera del Estado o de las estructuras de administración local— tendría importancia excepcional desde estos dos puntos de vista: la necesidad de orientar económicamente, de acuerdo con las posibilidades y exigencias del desarrollo económico, los planes de inversión, evitando el desperdicio de los empréstitos extranjeros en fines de simple consumo; y la urgencia de impedir que la deuda pública —en su forma preferente de valores colocados forzosamente entre diversas clases de personas— continúe operando como un estorbo en la formación de un mercado interno de capitales.

Para juzgar funcionalmente al Consejo de Planificación, tendremos que definir estos dos aspectos: 1) en qué consisten las funciones de planeamiento en una economía de “libre empresa”, en la que lo sustantivo es el incremento de la inversión y no la distribución social de la renta nacional y la transformación del sistema popular de vida; y 2) cómo se enfrenta el órgano a los problemas fundamentales de la política monetaria, cambiaria y del presupuesto público.



## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

### *Planificación y programación*

Siguiendo las normas del Sr. Lauchlin Currie, lo que el Consejo desarrolla como *política de planificación* tiene estos dos alcances: la canalización de las inversiones públicas y la creación de incentivos para las inversiones privadas. Aparte de lo que esta formulación significa—desde el punto de vista de una economía contrahecha, primitiva, con unas débiles corrientes de capitalización y unos altos coeficientes de desperdicio—esta orientación restringida del planeamiento económico se explica en cuanto se dice corresponder a “una economía libre”. Dejando a un lado el problema de si a la economía que aquí existe se la puede llamar correctamente libre—sin incurrir en el más craso abuso de lenguaje—, debo fijar lo que el Consejo mismo entiende por planificación económica: “Para incrementar la formación de capital en cantidades siempre crecientes—dice el Informe en la explicación de la política económica—y para canalizar su inversión en los renglones de la economía que más lo necesiten, el gobierno de un país con una economía libre dispone, principalmente, de poderes indirectos, o sea, que tiene la posibilidad de crear condiciones de ambiente favorables al desarrollo de la iniciativa privada a través de la política monetaria, tributaria, cambiaria, etc. Por consiguiente, en una economía libre un buen trabajo de planificación coincide en parte con hallar soluciones a los grandes problemas de política económica que afronta el país.” De esta definición aparece que los principales instrumentos de la “planificación” serían el incremento de la capitalización y la canalización de las inversiones, sin emplear otros medios que los de estímulo o regulación indirectos. Pero ninguno de estos grandes objetivos—del lado de la capitalización o del lado de la inversión—puede lograrse en la proporción y medida en que el país lo requiere, ya que—en rigor de verdad—la planificación ni siquiera está en capacidad inmediata de organizar un mercado interno de capitales. No cabe la menor duda acerca de que el problema de los objetivos de

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

la política económica están correctamente planteados. Teóricamente son inobjetables, si bien todo no radica en aumentar el ritmo de la capitalización y en mejorar las inversiones, si la economía misma no está orientada en un sentido de transformación del sistema nacional de vida. La gran falla no está en el señalamiento teórico de los objetivos—siguiendo las orientaciones de Keynes, a través de la versión de Currie—, sino en la determinación de los *medios eficientes* para conseguirlos. ¿El Consejo de Planificación Económica dispone de medios reales, operantes, prácticos, no digo para canalizar las inversiones privadas, incluyendo las originadas en el mercado internacional de capitales, sino para canalizar económicamente las inversiones públicas? ¿Y cuál puede ser el peso de su gestión, la importancia decisiva de su tarea económica, si toda su actividad ha de consistir en crear incentivos comerciales y en dar consejos, en una economía que está paradójicamente montada sobre la pobreza y el desperdicio, sobre la falta de capital y sobre el mal empleo de los capitales disponibles? Es allí donde debe plantearse el problema, para calificar la eficacia y la capacidad de orientación económica del Consejo: ¿son suficientes los incentivos indirectos para canalizar la inversión privada, en un país cuya pobreza explica y estimula las más poderosas corrientes de especulación y las más altas tasas de ganancia en actividades no productivas y en el que el 45% de la población (contribuyentes y familiares) controla el 40% del ingreso nacional total? ¿Está dotado—no ya el Consejo, sino el Estado colombiano mismo—de la capacidad necesaria (desde luego, no capacidad legal) para transformar el presupuesto en un programa económico, con una unidad de orientación en su vertiente de ingresos y en su vertiente de gastos e inversiones? ¿Hasta dónde podría—sin modificar nuestro sistema partidista y estatal—mantenerse un simple programa de inversiones públicas, que exigiese continuidad administrativa en un cierto período de tiempo? No es inoportuno recordar que ni siquiera se ha mantenido—con las revisiones correspondientes—el programa de inversiones acor-

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

dado por el Comité de Desarrollo Económico, y basado en las recomendaciones de la Misión Currie.

Hasta ahora, el recurso gubernamental preferente para “canalizar” ciertas inversiones privadas ha sido la *colocación forzosa* de valores. Algunas empresas—como Paz de Río—se han financiado a través del mecanismo de las suscripciones obligatorias de acciones. En una “economía libre”—tal como aparece en las formulaciones keynesianas—la colocación forzosa de papeles de deuda no es un método indirecto, ni tampoco un “incentivo comercial”. El procedimiento—independientemente de la importancia de sus objetivos económicos—hace pensar en que un gobierno armado de todos los poderes no es, prácticamente, partidario de la intervención indirecta, sino del empleo liso y llano de la coacción en muchos de sus proyectos financieros. De otra parte, ¿cuáles son los mecanismos de que dispone el Gobierno para incrementar la capitalización, con la suficiente eficacia para contrarrestar las tendencias de desperdicio en gran escala de factores productivos. ¿Si el Gobierno no ha podido modificar la estructura de la banca y la orientación de su política comercial—para que el aparato crediticio funcione hacia el fomento y hacia la estabilización de la economía—, a qué hablar de la canalización de inversiones privadas? Si las grandes corporaciones capitalistas—que representan un verdadero enquistamiento de poder económico, en estructuras que actúan políticamente sobre los partidos y el Estado—defienden la creación de órganos como la Corporación Financiera para satisfacer fácilmente sus necesidades de capital y no para financiar una primera etapa de la industrialización de Colombia (en su más amplio y constructivo sentido económico de transformación del sistema de empleo de los factores productivos), ¿qué va a hacer frente a ellas un Estado que expresa y defiende tradicionalmente sus intereses y sus puntos de vista? Es frente a estos puntos concretos de política económica que podremos calificar la trascendencia y dimensión práctica del Consejo de Planificación: ¿cómo va a proyectar la Corporación Financiera? ¿Para

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

ser *instrumento de los industriales* en la solución de sus problemas domésticos de crédito o para ser *instrumento independiente* de una política de fomento industrial? Por desgracia, en el capítulo correspondiente del informe del Consejo, no se reproducen los análisis ni conclusiones del informe elaborado por el experto Manero y entregado al Gobierno en agosto de 1952 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Lo que está en capacidad de hacer el Consejo —como organismo consultor del Gobierno— no es proyectar una verdadera planificación económica, que pueda cubrir el conjunto de actividades que comprometen el desarrollo nacional, sino examinar problemas y aconsejar, no medidas simples, casuistas y esquemáticas (de acuerdo con la costumbre de nuestra administración pública), sino programas. Ésta es su exacta conquista: la posibilidad de hacer programas, como algunos que se enuncian en el texto del informe, pero cuyas proporciones no podemos conocer aun. La carencia de elementos de juicio sobre los programas del Ferrocarril del Río Magdalena, sobre la electrificación, sobre el Instituto de Colonización, nos impone fijar un criterio sobre los alcances económicos de estos programas. La manera de organizarse el Instituto de Colonización, por ejemplo, nos habría servido para determinar las líneas prácticas de la política agraria, ponderando el órgano con los elementos disponibles para el cumplimiento de su función.

Tampoco puede aceptarse el criterio de que los programas de fomento estén en condiciones de adquirir la máxima eficacia, si tienen que partir de un obligado aislamiento de los problemas. Y si alguna importancia reviste la planificación de la economía, es en cuanto desecha el aislamiento, la parcelación, el estudio por separado de cada problema. El propio Currie —en alguna conferencia explicativa de la planificación en Colombia— insiste en esta necesidad de estudiar *conjuntamente* los problemas, para cubrirlos en toda su extensión. El problema ganadero, por ejemplo, no puede separarse de una serie de problemas conexos de carácter agrícola,

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

crediticio, de transportes, de naturaleza de los mercados, etc., para la elaboración de un programa de fomento. Pero si la forma de consulta del gobierno lleva necesariamente al Consejo a esta *particularización* del problema, con el objeto de presentar una solución casuista, lo que hay en el fondo es que no será posible un estudio conjunto de los problemas y los cálculos generales que déban hacerse sólo tendrán un carácter precario de estimaciones provisionales.

Por último, este tipo de “planificación” funciona sobre las bases —diseñadas teóricamente por Currie en su programa de fomento para Colombia— de que el problema esencial de una economía subdesarrollada es nada más que de incremento de la renta bruta y no de la distribución social de esa renta. Esta postura acepta implícitamente la tesis de que un país puede desarrollarse industrialmente sin que se modifique a fondo la estructura social: en el caso de nuestro país aceptando no sólo una elevada concentración de la riqueza, sino un enquistamiento político de ella, a través de un sistema de corporaciones de clase. No hay desarrollo económico sin transformación de los rendimientos del trabajo y del capital, pero tampoco sin una transformación substancial del sistema de vida de las clases trabajadoras.

En síntesis, debemos preguntarnos si esta política económica puede correctamente llamarse “planificación”. Y la única respuesta posible es la de que se emplea una denominación impropia: planificación no existe sino donde los procesos económicos pueden someterse a normas de previsión racional, donde puede operarse conjuntamente sobre la capitalización y sobre las inversiones para imprimir un cierto ritmo al desarrollo económico y donde el interés de la propiedad privada (todo el problema no consiste en suprimirla) se subordina al interés de la economía pública.

### *El Consejo de Planificación y la política de crédito*

En el informe del Consejo de Planificación se da una visión exageradamente optimista del fenómeno de *disminución del ritmo* de

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

elevación de los precios, haciéndolo aparecer como una estabilización de precios. Tan errada es esta postura—que tiende a dejar protocolizado el hecho de que se ha restablecido la confianza pública en la moneda y de que resulta inocuo todo aumento de los medios de pago— como la de quienes, empujados por la psicología pesimista del territorio económico, dicen que la espiral inflacionista no ha alterado su ritmo ni su tremenda capacidad arrasadora. El examen de las estadísticas oficiales de precios y de costo de vida —dándoles el valor probatorio que éstas tienen— nos llevan a la conclusión de que no hay estabilidad de precios, sino atenuación del proceso de alza de los precios. Falla así la tesis de que coexisten la estabilidad de precios y el aumento de los medios de pago, uno de los soportes de la filosofía optimista del Consejo de Planificación. Desde luego, esta afirmación no lleva consigo la negación teórica de la tesis de que puedan coexistir la estabilidad de precios y el aumento de los medios de pago, ya que nadie podría afirmar seriamente la validez de la vieja y superada tesis cuantitativa que establecía relaciones directas entre la expansión de los medios de pago y la elevación de los precios. Precisamente cuando se discutía la política del “tope de cartera”—expuesta por el doctor Delgado Barreneche—, uno de los argumentos que expuse en “La reforma bancaria y el control selectivo del crédito en Colombia”<sup>2</sup> fué el de que podía aumentarse el circulante sin producir *necesariamente* efectos inflacionistas. ¿Quién podría hoy decir que una expansión de la cartera bancaria, con fines de fomento económico y en un momento de escasez de cosas, tendría una consecuencia inflacionista? Estos problemas—como todos los problemas económicos—no pueden ser enunciados ni comprendidos por medio de formulaciones absolutas.

<sup>2</sup> EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. xvii, n° 3, julio-septiembre de 1951, pp. 451-487.

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

El índice de precios de 15 artículos alimenticios de primera necesidad, en las plazas comerciales más importantes del país; los índices del costo de la vida de la clase obrera en Bogotá y los índices del costo de la vida de la clase media no registran el proceso de detención del ritmo inflacionista en 1952, sino que la espiral inflacionista continúa (véase cuadro 2).

Cuadro 1

COLOMBIA: ÍNDICES DE PRECIOS Y COSTO DE LA VIDA, 1948-1953

<i>Mayoreo: 15 artículos (1935 = 100)</i>		<i>Costo de vida de la clase obrero en Bogotá (1937 = 100)</i>	<i>Costo de vida de la clase media en Bogotá (1937 = 100)</i>
1948	..... 358	286.6	236.6
1949	..... 374	305.7	259.
1950	..... 478	367.2	300.1
1951	..... 520	401.5	329.1
1952	..... 488	392.	332.6
1959	enero 494	398.1	335.5
	febrero ...	399.7	338.1
	marzo ...	408.7	347.6
	abril 498	422.8	346.7

Algunos índices parciales de precios —muy significativos en el costo de vida y en la determinación de las condiciones del mercado interno, como los índices de arrendamiento de viviendas en Bogotá, y de promedios de precios mensuales por cabeza en la feria semanal de ganados de Medellín— revelan una tendencia ascendente (véase el cuadro 2), lo que nos demuestra que allí donde persisten los fenómenos de escasez (como en los mercados de la vivienda y del ganado) la presión alcista no puede neutralizarse por medio de maniobras en la política monetaria.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Cuadro 2

COLOMBIA: ÍNDICES DE PRECIOS ESPECÍFICOS, 1948-1953

	<i>Índices de arrendamiento de viviendas en Bogotá (1936 = 100)</i>	<i>Promedio de precios mensuales en Medellín por cabeza de ganado vacuno (1934 = 100)</i>
1948 .....	187.6	606.8
1949 .....	204.5	703.9
1950 .....	236.0	756.1
1951 .....	255.4	778.5
1952 .....	269.9	924.3
1953 enero .....	279.5	1,003.2
febrero .....	280.6	1,035.2

En algunos casos, como el de la carne, el problema de la escasez ha sido agravado con una política de libre exportación, basada en un cálculo falso de las existencias ganaderas. Obviamente, la contrapartida de esta incontrastable tendencia alcista en el mercado de la carne fué la disminución de los consumos, sobre todo en las clases que dependen exclusivamente de rentas de trabajo. Las principales ciudades del país apenas consumieron en 1951 un poco más de 600,000 cabezas de ganado y en 1952 no alcanzó a elevarse el consumo —no obstante el crecimiento vegetativo de la población y el ensanchamiento demográfico de las ciudades colombianas— sino en un poco más de 7,000 cabezas. Lo que nos demuestra que —frente a la inflación— la única “defensa” de las clases trabajadoras consiste en recortar sus presupuestos de consumo. Este factor social —el de la disminución de la presión de la demanda por el recorte obligado de los presupuestos de consumo y la degradación del nivel de vida— no aparece por ninguna parte en el cuadro optimista que nos traza el Comité de Planificación Económica. Sería del mayor interés público —no obstante su evidente peligrosidad política— el que así como



## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

se han dado a conocer las investigaciones sobre el reparto social de los ingresos, se investigara el proceso de desaparición de ciertos alimentos de los presupuestos familiares del pueblo —carne, leche, legumbres— como efecto inevitable de la presión inflacionaria. ¿Ha proyectado el Ministerio de Salud Pública averiguar algo sobre la incidencia de la inflación en los presupuestos familiares y en el régimen alimenticio del pueblo? ¿Le importaría determinar cuál ha sido el costo de la inflación en términos de salud pública?

Estos planteamientos nos llevan a la conclusión de que todavía sabemos muy poco sobre la inflación colombiana y de que ésta ha disminuído su ritmo pero no ha sido substituída por la estabilidad de los precios. Todo lo contrario: los nuevos índices de precios y de costo de vida nos señalan que estamos en vísperas de una nueva onda inflacionaria. El concepto de que existe la estabilidad sobre que construye todos sus pronósticos y todos sus programas el Consejo de Planificación y el Gobierno puede no solamente neutralizar los adelantos hechos en el régimen de hábil manejo de la moneda, sino abrir las puertas de escape a este nuevo ciclo inflacionista. ¿A qué engañarnos en la interpretación de cifras, si eso no modifica la situación que se desarrolla bajo nuestros pies?

No dudo en afirmar que se ha realizado una buena política monetaria, si nos referimos exclusivamente al manejo de los mecanismos del Banco de la República, dentro del régimen kemmeriano que aún existe (a pesar de los retoques de 1951); pero es también perfectamente claro que la política de fomento —pese al aumento de cartera de la Caja Agraria en 64 millones de pesos, entre 1951 y 1952— no ha sufrido modificaciones fundamentales. Ni ha entrado a operar una nueva política de fomento, ni se han modelado los órganos adecuados —aun muy poco se sabe acerca de la Cooperación de Fomento— ni se ha querido afrontar de lleno el problema de la banca privada que continúa funcionando dentro de los términos del viejo estilo, a través de un régimen de préstamos comerciales a corto plazo y del más rígido sistema de garantías. En ningún

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

caso, la mejor política monetaria podrá compensar los efectos de una mala, insuficiente, inorgánica y casuística política de fomento y del temor supersticioso a intervenir en la administración económica de los depósitos bancarios que realizan los bancos comerciales.

### *¿Se ha restablecido la confianza en la moneda?*

Una de las tesis maestras del informe del Consejo de Planificación es la de que se ha restablecido la confianza en el dinero: los dos argumentos más señalados que aduce son la disminución de la velocidad de los medios de pago y el ascenso de los depósitos de ahorro. Vale la pena que examinemos estos dos *fenómenos probatorios* en cuanto sirven de piso a todas las tesis del Consejo sobre el renacimiento de la estabilidad y la confianza.

En primer lugar, es necesario decir que si los medios de pago han ido en constante aumento, las causas de expansión han sido diferentes: durante la guerra por el aumento de las reservas de oro y divisas; en la postguerra, por la expansión de la cartera bancaria y el constante déficit de las finanzas públicas. A partir del ministerio de hacienda Delgado Barreneche (época en que se *reconoce oficialmente* la existencia de la inflación y se empieza a desarrollar una política de tratamiento monetario de ella) esa expansión de la cartera bancaria se neutraliza parcialmente por dos políticas: una, de emplear una cierta parte de los depósitos bancarios en fines de fomento (a cambio de privilegios concedidos a los bancos privados en cuanto a sus facultades de redescuento en el Banco de la República y en cuanto a la baja del costo de esos redescuentos) y otra, evitar la financiación del déficit de las finanzas públicas con los recursos tradicionales de crédito. Independientemente de su amplitud y de su eficacia, estas políticas económicas restaban fuerza al potencial inflacionista originado en la expansión de la cartera bancaria y en los déficit de las finanzas públicas. Para apreciar la importancia de estas políticas anti-inflacionistas, es necesario decir que no

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

tenían precedentes inmediatos en el Ministerio de Hacienda, ya que todos los funcionarios responsables de ese ministerio en las últimas administraciones, adoptaron —frente a la inflación— la estrategia evasiva de desconocerla oficialmente. Para el ministro Bernal la inflación fué una coyuntura de prosperidad y para el ministro Jaramillo Ocampo una economía remuneradora de precios altos; esta peculiar manera de enfocar semejante problema puede ser explicada por el hecho de que los ministros llevaron a la conducción de la economía pública un criterio de gerentes de empresa privada.

En segundo lugar, no puede pensarse que —no transformándose las corrientes de la actividad económica— el aumento de los medios de pago no imponga necesariamente una disminución de la velocidad circulatoria. No debe olvidarse que la velocidad de circulación de los medios de pago —de las especies monetarias o de los cheques— no es sino un modo de aumentar prácticamente el volumen de estos medios de pago. La abundancia de medios, en un momento de incertidumbre y de temor puede ocasionar una disminución de la velocidad de circulación de la moneda, como hoy parece ocurrir.

En tercer lugar, no es posible olvidar la composición de los medios de pago, para caer en la cuenta de que si ha ido aumentando el peso de los depósitos bancarios a la vista realizables por medio de cheques (véase el cuadro 3) en relación con el dinero efectivo (especies monetarias), una modificación en el empleo de los depósitos o en la conducta de los depositantes trae como consecuencia una alteración en la velocidad de circulación de los medios de pago.

El fenómeno de la disminución de la velocidad de circulación de los medios de pago —especialmente en lo que concierne a los depósitos bancarios (de 4.30 en diciembre de 1951 pasó a 3.94 a fin de diciembre de 1952 y a 3.27 a fin de febrero, en los bancos comerciales)— no es probatorio de un estado de confianza en la moneda. Puede ser todo lo contrario: la reacción psicológica de los inversionistas frente a un panorama sembrado de temores y descon-

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

fianza. El que tiene fe, claridad de perspectiva, seguridad en la moneda, no se hace perezoso en la inversión o en las transacciones y no se deja guiar por la tendencia a mover escasamente sus depósitos. Sobre esto no puede crear el Consejo de Planificación una nueva teoría psicológica, para demostrar que la disminución en la velocidad de circulación de los depósitos es un síntoma de confianza.

Cuadro 3

COLOMBIA: MEDIO CIRCULANTE, 1948-1953

(Millones de pesos)

<i>Saldos al fin de:</i>	<i>Especies monetarias en circulación</i>	<i>Depósitos del público realizables por medio de cheques</i>	<i>Total</i>
Dic. 1948 .....	397	381	778
Dic. 1949 .....	513	432	945
Dic. 1950 .....	489	505	994
Dic. 1951 .....	551	608	1,159
Dic. 1952 .....	639	709	1,348
Ener. 1953 .....	568	833	1,401
Febr. 1953 .....	568	828	1,396

No es extraño que en el mismo informe del Consejo —por una discreta medida de precaución, que es al mismo tiempo una traición del subconsciente económico— se diga a renglón seguido que el fenómeno comentado puede no sólo indicar confianza en la moneda, sino “cierta prudencia de los inversionistas en las actuales condiciones de la política internacional y nacional”. “En cuanto ésta, es, en parte, la razón para la coexistencia de la estabilidad de precios y del aumento de los medios de pago, debemos considerar que estamos en presencia de un verdadero potencial inflacionista que podría transformarse en inflación de facto, con un cambio en la expectativa de los inversionistas.” A través de este texto sibilino y que evita

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

comprometerse en la afirmación o en la negación, cada uno puede entender lo que quiera: que estamos frente a un nuevo ciclo inflacionista o no, y que la disminución de la velocidad de circulación de los depósitos es producto de la confianza o de la desconfianza.

Pero es tan equívoco este texto como la afirmación de que “es muy satisfactorio poder anotar que las finanzas públicas no han contribuído al ascenso de los medios de pago. Un aumento de alrededor de 20 millones de pesos en las inversiones del banco emisor en títulos de deuda pública está compensado por un aumento de los depósitos en la misma cantidad”. Este juicio tiende a absolver a las finanzas públicas —es decir, a los responsables de su dirección— de toda culpa en la expansión de los medios de pago. Si éste es su alcance, ¿cómo afirmar que las inversiones del banco emisor quedan compensadas con el aumento de los depósitos oficiales —por la misma cantidad— si esos depósitos quedan computados estadísticamente en el circulante? ¿En las estadísticas de los medios de pago en circulación, no se emplea la clasificación de *exclusive e inclusive* los depósitos oficiales en el Banco de la República? ¿No es ésta la técnica que se usa en el cálculo de los medios de pago en circulación, tal como aparecen publicados en la *Revista del Banco de la República*? Y si este argumento tiene validez técnica, ¿cómo explicar la afirmación oficial del Consejo de Planificación de que las finanzas públicas no han contribuído al ascenso de los medios de pago porque las inversiones hechas por el Banco de la República en títulos de deuda fueron compensadas por un aumento de los depósitos oficiales en dicho Banco?

### *Los ahorros como indicio de inseguridad*

En nuestro país, mientras las clases más pobres aumentan su propensión al ahorro, las clases más ricas mantienen su propensión al desperdicio y al mínimo ahorro. No podemos decir nada acerca del fenómeno de ascenso de los depósitos de ahorro (constituídos

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

especialmente en la Caja Colombiana de Ahorros) sin que partamos de este reconocimiento previo.

Es verdaderamente impresionante la velocidad de crecimiento de los depósitos de ahorro (véase el cuadro 4), tanto como su política de inversiones. Y quizá no todo deba atribuirse a la habilidosa propaganda de las Cajas de Ahorro o al estado de confianza pública —como lo cree el Consejo de Planificación— sino a la convicción de que cada uno debe responder, exclusiva y solitariamente, de su propio futuro. La conciencia de la inseguridad puede convertirse —en el seno de las clases trabajadoras— en uno de los más enérgicos incentivos del ahorro. ¿Puede alguien aceptar la tesis de que el artesano o el campesino ahorran como un medio de acumular fondos sobrantes? No: el sacrificio de los consumos de hoy no puede explicarse ni justificarse sino como un medio, por cierto absolutamente precario, de cubrir los riesgos de mañana. Ahorra más —recortando sus actuales niveles de vida— quien carece de toda confianza frente al futuro. Este es un problema que no es tan psicológico como a primera vista podría parecerle al Consejo de Planificación.

Cuadro 4

COLOMBIA: CAJA COLOMBIANA DE AHORROS,  
DEPÓSITOS DE DE AHORRO, 1948-1953

(Millones de pesos)

*Saldo al fin de:*

Dic.	1948	85
Dic.	1949	75
Dic.	1950	89
Dic.	1951	114
Dic.	1952	142
Ener.	1953	144

El consejo se ha pronunciado en favor de la tesis de convertir los depósitos de ahorro en programas de vivienda; sólo que esa inicia-

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

tiva no corresponde al director de la Caja Colombiana de Ahorros, sino al proyecto de reforma bancaria presentado al Congreso de 1947 por el doctor Jorge Eliécer Gaitán. En ese proyecto —cuyos principios han sido debatidos públicamente desde entonces, menos por las autoridades de dirección del ahorro— se centralizaba el ahorro en una sola corporación, se modificaba el conservador régimen de encajes e inversiones y se establecía la norma general de que los depósitos de ahorro *sólo podían invertirse en la financiación de programas de vivienda para los trabajadores*.

Tiene, entonces, la más alta trascendencia social, el que el Consejo de Planificación haya aceptado esta postura doctrinaria frente a las inversiones de las cajas de ahorro.

Su posición crítica respecto al problema de las inversiones y de los encajes es inobjetable. “En el caso de la Caja Colombiana de Ahorros —dice el informe— el establecimiento de este sistema [el de construcción de casas económicas que sean adjudicadas a los mismos depositantes] se facilitaría por el hecho de que la ley obliga actualmente a la Caja a invertir el 50% de sus depósitos, descontando el encaje legal, en cédulas del Banco Central Hipotecario, pero sin que la Caja haya tenido hasta ahora ninguna influencia sobre el uso que hace el Banco Central de estos fondos.” El Consejo acepta que el Banco Central Hipotecario no debe ser la institución encargada de la construcción de viviendas, porque ése no es su papel y porque no se justifica económicamente que un Banco hipotecario se encargue de realizar la política de inversiones de las Cajas de Ahorro. ¿Por qué ha de seguirse en la línea administrativa de sobrecargar de funciones —las más extrañas e inconexas— a un mismo órgano? ¿Por qué insistir en que el Banco Central Hipotecario —por el hecho de tener una cuantiosa cartera hipotecaria— deba ser una empresa de construcción de viviendas para depositantes de ahorro, así como el propio Banco vino a convertirse en una agencia de administración de salinas y bienes de extranjeros? Con el más

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

responsable sentido crítico, el Consejo se pronuncia por el principio de la especialización funcional.

Pero el problema tiene otro aspecto, que bien vale la pena debatir: ¿por qué la política de inversiones de las Cajas de Ahorro tendría que desarrollarse a través de la adquisición de cédulas hipotecarias? En otra parte del informe, el Consejo apoya la tesis del experto Manero acerca de que la suscripción obligatoria de títulos de deuda pública es uno de los grandes estorbos en la formación de un mercado interno de capitales. Y bien: ¿la adquisición de cédulas hipotecarias no se está convirtiendo en una suscripción forzosa para quienes solicitan préstamos al Banco Central Hipotecario? Si los créditos sólo se conceden en cédulas —no en dinero efectivo— y si éstas tienen un descuento del 15%, ¿a qué imponer a las Cajas de Ahorro esta condición de tener que pasar, obligatoriamente, por un *mercado forzoso*? ¿La política del Consejo de Planificación no se orienta hacia la ruptura o descongelación de este sistema de inversiones a la fuerza y sostenidas en la coacción oficial? Ningún planteamiento se hace el Consejo acerca del problema de si los depósitos de ahorro —por su naturaleza singular— deben centralizarse o no en una Caja, con la garantía del Estado. No entramos a discutir si la Caja Colombiana de Ahorros es la institución adecuada para que se efectúe a través de ella la centralización de los depósitos, sino cuál es el régimen aconsejable. La proliferación de cajas de ahorro es una consecuencia natural de que los bancos o ciertas instituciones deseen adquirir estos fondos privilegiados, desde el punto de vista de los depositarios: el régimen de multiplicidad de cajas es a éstos a quienes favorece. Mas si se proyecta el nuevo sistema de “ahorro y vivienda”, ¿no tiene que partirse de una centralización de los depósitos en una sola institución, garantizada por el Estado?

### *La dirección de la política bancaria*

No obstante la importancia decisiva de la planificación del crédito en la realización de programas económicos —dentro o fuera del



## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

presupuesto público— el informe del Consejo no insinúa ningún cambio de posición frente a la banca privada. Su política continúa orientándose por la vía de los estímulos indirectos, del manejo de los cupos de redescuentos y del nivel de los encajes, si bien se reconoce explícitamente que “otro aspecto de la situación monetaria que ha preocupado al Consejo ha sido el hecho de que uno de los instrumentos de control monetario conferido al Banco de la República por el Decreto 756 de 1951 no ha tenido todavía una aplicación verdaderamente eficaz”. Es evidente que el Consejo no concibe ninguna dirección del crédito que se base en una substitución de la dirección de los banqueros comerciales, no obstante que toda la estructura bancaria del país está enderezada hacia los préstamos comerciales y no hacia el fomento. Es ahí donde reside el problema de fondo: ¿cómo podrá realizarse una seria política de fomento —tal como lo han aconsejado todos los técnicos monetarios, desde Triffin hasta Alter y Grove— mientras permanezca intacta una estructura bancaria que está montada sobre la máxima liquidez de cartera, el rápido reembolso y las garantías de tipo comercial? ¿Se ha modificado la composición de la cartera de los bancos comerciales, después del *permiso* concedido a los bancos de destinar el 10 % de sus depósitos a la vista a préstamos de fomento económico hasta con cinco años de plazo y después de concederles el redescuento de tales préstamos en su totalidad, fuera del cupo ordinario de redescuento y en condiciones de privilegio en cuanto al costo (3 % en vez de la tasa ordinaria del 4 %)? No: la banca comercial, como es obvio, mantiene su estructura y sus tendencias y la mayor parte de su cartera se orienta hacia la satisfacción de las necesidades de su clientela de comerciantes. Los instrumentos correctivos como los niveles de encaje y los cupos de redescuento no logran modificar esas tendencias tradicionales de la política de crédito y menos cuando los bancos comerciales —alimentados por los depósitos a la vista— no necesitan recurrir intensamente a los redescuentos. Acerca de la inocuidad de estos “elementos correctivos” puede citarse el propio

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

juicio del informe del Consejo, si no valiesen las experiencias de los países latinoamericanos que lo han utilizado —ineficazmente— desde hace muchos años. En las mesas redondas de expertos de banca central —como la efectuada en México en 1946— se han estudiado a fondo estas experiencias monetarias y se ha determinado la completa ineficacia de la política de los “cupos de redescuento”. Toda la habilidad de las manipulaciones monetarias —efectuadas a través de los mecanismos de una banca central de tipo kemmeriano— se estrella contra la rigidez del sistema bancario comercial.

El gran problema no es el de conciliar una dirección pública de la moneda con una dirección comercial del crédito bancario, sino el de adaptar la estructura de la banca comercial —y desde luego el de la banca pública— a las necesidades vitales del desarrollo económico. No es posible hacer programas de fomento que exigen una utilización de todos los recursos disponibles del crédito bancario o controlar las corrientes que inciden sobre la circulación monetaria, y mantener las cosas como están. El *statu quo* bancario es la derrota de la política de industrialización y de fomento, así como la de auténtica dirección de los medios de pago. La intangibilidad de la estructura bancaria nos demuestra —una vez más— que por encima de los preceptos de la Constitución que disponen que en caso de conflicto entre el interés social y el interés individual ha de ceder éste, se establece una subordinación práctica del interés nacional al interés privado dotado de todas las armas del poder económico.

El problema del cambio de estructura de la banca comercial —y de un banco central que opera más como órgano de los bancos que como órgano de regulación de la economía colombiana— se planteó en el proyecto de reforma bancaria de 1947, por medio de una política de racionamiento del crédito por actividades y por regiones (en cuanto a la banca comercial), de una modificación en el régimen de afiliación al banco central y de la unificación de los organismos oficiales de crédito y fomento en una corporación construída sobre una serie de órganos especializados. La política del raciona-

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

miento o fijación de cupos de crédito por actividades económicas y por regiones tendía a resolver un doble problema: el de la canalización de las corrientes de crédito de acuerdo con un sistema de prioridades del desarrollo económico y la industrialización y el de la irrigación preferente de ciertas zonas geográfico-económicas con detrimento de otras. Racionamiento del crédito para asegurar la eficacia de los programas de fomento y para romper un sistema tradicional que ha hecho accesible el crédito exclusivamente para las regiones ricas y la clientela rica de comerciantes. No es socialización de la banca lo que hoy se está pidiendo, sino nada más ni nada menos que esto: organización de una banca que responda, en primer término, a las necesidades de subsistencia y desarrollo económico de toda la nación.

Esta estructura de la banca comercial no logrará modificarse sustancialmente ni aun aplicando la política de establecer aportes de los bancos comerciales para alimentar la Corporación de Fomento. El problema bien vale la pena de que sea debatido públicamente, en el sentido de que si se proyecta una corporación mixta —en la que tengan una fuerte representación los industriales y los banqueros— es fácil que se convierta en un nuevo banco comercial, destinándose prácticamente a llenar ciertas necesidades de aprovisionamiento o ensanche de los grupos industriales y abandonando, en la misma medida, sus funciones estrictas de fomento económico.

### *El Consejo propone, no dispone*

El informe del Consejo está lleno de sugerencias importantes: la orientación de los depósitos de ahorro hacia la construcción de viviendas; la constitución de la Corporación de Fomento como órgano de ejecución de programas de desarrollo económico y no como simple instrumento adicional de los industriales y los banqueros; el aprovechamiento por la Caja Agraria de sus 180 agencias (localizadas en sus dos terceras partes donde no hay sucursales de

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

los bancos privados) para conseguir nuevos recursos a través de los depósitos en cuenta corriente; la formación de un presupuesto de inversiones; la presentación del presupuesto público para hacer posible el análisis económico y no solamente el control fiscal; la distribución funcional de los gastos en vez de la discriminación simplemente administrativa; la elaboración de un sistema de pagos estacionales, durante el año fiscal; el abandono de los sistemas de suscripción forzosa de títulos de deuda pública y la substitución de éstos por la emisión de “títulos que puedan ser verdaderamente atractivos para los inversionistas”. La elaboración del programa de electrificación —como parte de la política de aprovechamiento de las fuentes de energía (carbón, petróleo, electricidad)— justificaría la existencia del Consejo de Planificación.

Pero el Consejo sólo propone: su función se limita a la asesoría, no a la aplicación de sus iniciativas y sus normas. Queda, entonces, el trecho más importante por cubrir: el que va de la formulación de las políticas a la aplicación de ellas, del juicio económico a su transformación en un tratamiento práctico de los problemas. Históricamente en nuestro país, este trecho del *dicho al hecho* casi nunca ha sido cubierto y menos cuanto esto significa la modificación de un sistema viciado de vida pero que está dotado de sus propias defensas, económicas y políticas. ¿Cómo convertir el presupuesto en un programa económico, si la hacienda pública sigue dominada por los imperativos del arbitrio en los ingresos y del orden público en los gastos? Desde la época del Comité de Expertos Financieros, el Director del Presupuesto, profesor Leopoldo Lascarro, expuso las tesis básicas de la hacienda funcional. Posteriormente, contralores y ministros de Hacienda han insistido en la necesidad de “hacer un presupuesto económico”, es decir, un presupuesto orientado económica y no fiscalmente en su régimen de ingresos y en su régimen de gastos e inversiones. Especialmente, el ministro Delgado Barreneche ha defendido la doctrina del presupuesto anticíclico, hecho para contrarrestar las tendencias del ciclo económico. Sin

## LA PLANIFICACIÓN DE COLOMBIA

embargo, el presupuesto nacional (y no hablemos de los otros presupuestos, que están amarrados a intereses puramente locales) ni se ha elaborado ni funciona en un sentido contrario al ciclo y la única modificación ha sido la de establecer pagos estacionales de los impuestos de acuerdo con la mecánica de los ingresos en dólares del café. Pero el presupuesto continúa siendo un mecanismo puramente fiscal, sin que nadie conozca ni prevea —ni el Consejo siquiera— las consecuencias económicas de su ejecución. ¿Quién podrá modificar esa armazón petrificada de un presupuesto hecho con criterio fiscal, tal como se lo ha elaborado en principio, desde las primeras épocas de la República? Ha variado substancialmente la técnica de presentación contable y estadística del presupuesto —y negarlo sería una necedad— pero no ha cambiado su espíritu. Es extraordinario, por ejemplo —para mostrar la distancia entre la teoría y la práctica, las sugerencias doctrinarias y la política económica— que mientras el Estado acepta una línea de medidas antiinflacionistas en la esfera del manejo de la moneda, deja que su sistema de impuestos indirectos tenga un mayor desarrollo relativo que el sistema de impuestos directos, no obstante que esta presión fiscal sobre los consumos tiene que operar como una corriente inflacionista.

Este es “el problema intocable” que debería afrontar el Consejo, para garantizar la mínima eficacia de su gestión: cómo convertir las normas en política económica, cómo asegurar la conversión del *proponer* en *disponer*, cómo borrar o acortar la distancia entre la norma y la práctica, cómo proponer y ganar la más decisiva batalla en cuanto a la capacitación de nuestro Estado como órgano de gestión económica: la de dar *unidad* a su política económica. Un programa para *dar unidad* y coherencia a la política inflacionista del Estado —en sus diversos frentes de influencia y de trabajo, en el monetario, en el cambiario, en el financiero, en el fiscal, en el de obras públicas, etc.—, sería la más constructiva tarea que podría desarrollar el Consejo de Planificación.