

# EL AHORRO COMO CUENTA DE SEGURIDAD SOCIAL

Antonio García

## I. *La naturaleza social del depósito de ahorro*

La teoría keynesiana ha acuñado el concepto económico de que ahorro es no-consumo. Semejante noción teórica oculta la verdadera naturaleza del ahorro, desde el punto de vista de la economía social, cuando se trata de clases trabajadoras sometidas al régimen de salarios de los países atrasados: un régimen de salarios que se caracteriza no sólo por su insuficiencia en cuanto a la satisfacción de las necesidades vitales, sino por la rigidez e incapacidad de reajuste a los procesos inflacionarios que fatalmente acompañan toda industrialización a libre crecimiento. Mientras los países industriales —capitalistas y comunistas— han logrado avanzar considerablemente en la revolución del salario (adecuándolo a la productividad del trabajo, de una parte, y de otra, a niveles de bienestar compatibles con la vida y dignidad humanas) los países subdesarrollados mantienen los prejuicios mercantilistas sobre el trabajo, desestimando la importancia de la productividad y creyendo que el punto clave del desarrollo económico es la conservación de un sistema de altos precios y bajos salarios. En los períodos de inflación —cuando los niveles de salarios sólo pueden reajustarse tardía e insuficientemente en relación con los sensibles niveles de precios— se impone a las clases trabajadoras una ley de hierro: *el principio decreciente de los salarios reales*. O sea que los reajustes de los salarios nominales no alcanzan a compensar las elevaciones del costo de vida, provocándose una disminución del salario real y un rebajamiento de los niveles de bienestar a él correspondiente.

Es en este proceso en el que adquiere mayor importancia económica el ahorro de las clases trabajadoras y en el que, gracias a su condición cultural de clases subdesarrolladas, es para ellas menos útil ese penoso sacrificio de consumos necesarios que da origen a la cuenta de ahorro. Es no sólo menos útil —ya que en la práctica funciona como un recurso adicional de la banca comercial privada— sino que forma parte de una operación ruinosa, ya que la cantidad de moneda que se guarda no podrá servir para cubrir luego el consumo que se difiere. Es apenas una ilusión la de creer que el obrero que ahorra —recortando el nivel de consumos necesarios y no acumulando sobrantes— está construyendo una fortaleza de seguridad para el futuro: su verdadera contribución es la de prestamista gratuito de los banqueros o la de mercado forzoso de

valores cuya baja rentabilidad obliga a calificarlos *como valores no estrictamente comerciales*. He ahí el fondo de la cuestión: las clases sociales que están fuera del mercado del crédito —en cuanto la estructura comercial les niega la posibilidad de endeudarse para trabajar mejor y para vivir mejor— se han convertido en las acreedoras de los banqueros privados y de la tesorería pública. De ahí que las cajas de ahorro se hayan salido del control de las instituciones públicas —como la Caja Colombiana de Ahorros— y estén moviéndose como órganos suplementarios de bancos privados, y que esté recurriéndose a una técnica de atracción de la cuenta de ahorro por medio de incentivos comerciales (premios, rifas, propaganda). El elevado costo de propaganda de las instituciones públicas de ahorro hará más fácil su control por la banca privada, a menos que se imponga una enérgica política de inversiones de tipo social (como la construcción de viviendas para las propias clases trabajadoras). Pero el problema que se plantea, teórico y político, es el siguiente: ¿puede la cuenta de ahorro considerarse como un *depósito comercial corriente* o tiene las características de un *depósito social*? Si no se trata de un depósito comercial corriente, ¿cuál es la razón de que se permita a la banca comercial emplearlo como un simple mecanismo de aprovisionamiento de recursos y de mantenimiento de su liquidez?

Es evidente que el punto de partida erróneo es la confusión, teórica y práctica, entre el depósito comercial y la cuenta de ahorro. Quien hace un depósito de ahorro está persiguiendo cubrir un riesgo futuro, por el medio que encuentra a su mano, y de consiguiente creará mejor logro su objetivo si puede evitar el movimiento o giro sobre esa cuenta. *Lo que hace en definitiva es una operación de seguro social*, bien porque la sociedad no puede responder en absoluto de sus riesgos (de enfermedad, de vejez, de desempleo, etc.) o porque aún sea insuficiente la estructura de la seguridad social (como ocurre en los países de capitalismo social o de socialismo incipiente). Es esta consideración teórica la que debe servir para caracterizar la *naturaleza social* del depósito de ahorro y de consiguiente, el *tratamiento social* a que debe ser sometido —tratamiento social en cuanto a los órganos tenedores o a guardianes de los depósitos (cajas públicas, cooperativas, etc.) y en cuanto a las inversiones posibles (financiamiento de programas de viviendas para clases trabajadoras).

## II. El proceso histórico del ahorro y los ciclos de inseguridad social

En una economía familiar en déficit (como la de las clases trabajadoras de países subdesarrollados, en un período inflacionario) los ahorros significan, no *una expresión de la previsión racional*, sino *una ma-*

*nifestación pura y simple del desamparo.* El artesano o el obrero que recortan un porcentaje de sus ingresos para depositar \$ 10 o \$ 100, lo que verdaderamente intentan es cubrir su inseguridad (por la ausencia de instituciones protectoras de la sociedad, la clase o el Estado) con la pequeña fortaleza de su cuenta de ahorros. No debe olvidarse el hecho de que —tanto en 1951 (diciembre) como en 1954— los ahorradores con depósitos inferiores a \$ 100 representan en Colombia el 92.1 % del total de depositantes, si bien la masa de sus cuentas apenas llegó al 5.5 o al 6.4 % del valor total de los depósitos.

El verdadero estímulo de la cuenta de ahorros no es la propaganda por medio de sorteos —que atrae nuevos clientes pero que en manera alguna estimula el *hábito del ahorro*, según el acertado juicio de Luis Ángel Arango<sup>1</sup> sino la mayor conciencia del desamparo social: de ahí que la tasa de crecimiento de los depósitos de ahorro no siga el *proceso*, la curva general de los depósitos comerciales (a la vista y a término), sino la formada por los ciclos de mayor inseguridad económica para las clases trabajadoras.

En el período crítico que va de 1928 a 1934 (años de auge, de depresión y comienzo de la recuperación), se observa que mientras el proceso de los depósitos comerciales sigue la misma línea del ciclo económico, los depósitos de ahorro toman la línea inversa, tendiendo a aumentar en las épocas de depresión, así como en las de mayor inseguridad social y política:

	Depósitos a la vista y a tér- mino (en millones de pesos)	Depósitos de ahorro
1928 .....	77.6	5.9
1930 .....	71.6	8.9
1931 .....	63.5	10.5
1932 .....	56.4	9.6
1933 .....	62.9	8.2
1934 .....	64.2	7.3

En el período de 1935 a 1939, mientras los depósitos a la vista y a término exhiben una tasa de crecimiento propia de un momento de recuperación, los depósitos de ahorro se incrementan al ritmo más perezoso y lento:

<sup>1</sup> Informe XXXII del Gerente del Banco de la República, julio de 1954 a junio 30 de 1955, página 95.

	Depósitos a la vista y a tér- mino	Depósitos de ahorro
	(en millones de pesos)	
1935 .....	60.7	8.9
1936 .....	70.0	10.3
1937 .....	83.5	11.8
1938 .....	78.3	13.2
1939 .....	95.2	14.9

El ritmo de crecimiento de los depósitos de ahorro se acelera con la incidencia, cada día más fuerte, de las corrientes inflacionarias, sobre la débil estructura del presupuesto familiar.

1940 .....	115.2	16.8
1941 .....	124.3	19.3
1942 .....	138.4	20.5
1943 .....	182.8	27.0

De 1943 a 1948 los depósitos de ahorros varían de \$ 27 a \$ 100 millones: es ésta una época de inseguridad social y política, en la que se profundiza y acentúa el proceso inflacionario, en la que se hace más constante y brutal la violencia política —provocando grandes reclasificaciones y éxodos de la población campesina— y en la que se inicia, con la posguerra, la gran crisis de desajuste. Frente a estas corrientes de desorden, ni existen instituciones protectoras del salario, ni han aparecido siquiera las formas elementales de la seguridad social. El Censo Industrial de 1945 revela el hecho de que —no obstante las normas sociales de la Constitución de 1936 y los primeros avances de un sindicalismo gregario— apenas el 1 % de las empresas manufactureras ha implantado el salario familiar. No existe base objetiva alguna para sostener que en este período —como en otros en que el ahorro popular ha tenido las mayores tasas de incremento— el mecanismo impulsor del ahorro haya sido el *mayor ingreso* real de las clases trabajadoras, provocado por los reajustes de salarios en dinero. En nuestra historia social, no existen asideros a la tesis de que el ahorro popular sea un índice de holgura y de superávit en el presupuesto familiar. Precisamente a partir de 1943 se inicia un violento proceso de ruptura de los sindicatos (por ausencia de únicos órganos de reajuste de los salarios en un país sin estructura laboral del Estado y sin política del trabajo, régimen público de salarios mínimos, de órganos de regulación del mercado del trabajo y de medios para cubrir la inseguridad social) y de afianzamiento de la organización corporativa del capitalismo (federaciones de industriales, comerciantes, terratenientes, etcétera).

El mercado del trabajo en Colombia no ha sido regulado siquiera por leyes comerciales —las que se refieren a la proporción cuantitativa de la oferta y la demanda— sino *por una relación de poder entre las clases*, gracias al ausentismo práctico del Estado: a mayor poder, real o aparente, de los sindicatos, mayor capacidad de reajuste de los salarios; a mayor poder de las corporaciones patronales, más lentos y tardíos reajustes, imponiéndose la tendencia del *salario real decreciente*.

De 1948 a 1951 opera un fenómeno nuevo en la vida social colombiana: se fija estatalmente el salario mínimo y se crea el Instituto de Seguros Sociales. No se trata de sentar que esto sea una revolución —ya que el *salario legal* es sólo de \$ 2.00 y los Seguros Sociales dejan por fuera la totalidad de la población campesina—, pero sí un avance práctico del Estado superándose el *legalismo demagógico* (conquistas sociales hechas exclusivamente en el texto de la ley) por la creación *institucional*. Ni el salario mínimo atendía las necesidades vitales del trabajador y su familia, ni la Seguridad Social podía cubrir otros riesgos que los de enfermedad y maternidad para el 1 % de la población colombiana, pero el Estado adoptaba una nueva conducta.

No obstante las condiciones adversas del movimiento sindical y el desarrollo de la estructura corporativa del capitalismo, mejoraron no tanto los niveles de remuneración del trabajo como ciertas condiciones de vida de las clases trabajadoras. Este *clima social* expresa en una disminución del ritmo de los depósitos de ahorro:

	Depósitos a la vista y a tér- mino	Depósitos de ahorro
	(en millones de pesos)	
1948 .....	465.8	99.9
1949 .....	545.8	108.9
1950 .....	657.4	104.5
1951 .....	685.9	118.7

A partir de 1950, se inicia una época de la más aguda inseguridad social y política y con él coincide el período de aceleración de la tasa de crecimiento de los depósitos de ahorro: mientras entre junio de 1954 y junio de 1955, la tasa media mensual de aumento es de 2.2 % (no obstante la abundancia de sorteos halagadores e incentivos de carácter comercial), en el período que va de 1950 a 1954 el incremento mensual es de 2.9 %

	Saldos en junio de cada año  (en millones de pesos)	Aumento (+) o disminu- ción (-)
1950 .....	104.5	— 4.1 %
1951 .....	118.7	+ 13.6
1952 .....	157.8	+ 32.9
1953 .....	187.9	+ 19.1
1954 .....	231.3	+ 23.1
1955 .....	292.3	+ 26.4

El mayor porcentaje de aumento anual —el 32.9 %— corresponde exactamente al período de mayor inseguridad social y política.

Como es obvio, el ajuste del movimiento de los depósitos de ahorro a los ciclos de inseguridad social se efectúa no sólo por la vía del incremento absoluto de las cuentas, sino por la vía cualitativa de la velocidad de circulación de ellas. La velocidad de las cuentas de ahorro aumenta o disminuye de acuerdo con los períodos de mayor o menor inseguridad social:

	Velocidad de los depósitos de ahorro (Caja Colombiana)
1949 .....	0.24
1950 .....	0.24
1951 .....	0.22
1952 .....	0.21
1953 .....	0.17
1954 .....	0.18

El impacto cada vez más fuerte de la inflación sobre la economía del salario y la inoperancia de los mecanismos de reajuste de los salarios nominales (menor poder sindical y mayor poder de las estructuras corporativas patronales), han originado este doble fenómeno en el campo del ahorro: *a*) el aumento constante de las tasas del ahorro bruto (medido en pesos depositados anualmente en las cuentas de ahorro); *b*) la disminución de la velocidad de circulación de ese tipo de depósito, ya que se trata de mantenerlo a toda costa en el banco, como una última o una única cobertura contra la inseguridad.

### III. La política de inversiones de las cajas de ahorro

Nada demuestra tan objetivamente la incapacidad de comprender la naturaleza social de la cuenta de ahorro —y lo que significa como recorte voluntario y drástico del propio nivel de vida en aras de una

aspiración de seguridad— como la política de inversiones de las Cajas de Ahorro. Tradicionalmente estas Cajas han operado sólo como mercados suplementarios para la colocación forzosa de bonos públicos o valores sin esa dotación que los hace apetecibles en el mercado. El Estado, que no ha creado una verdadera estructura de crédito y financiamiento para el artesano, el pequeño industrial, el campesino, la pequeña burguesía empresaria, ha tomado coercitivamente sus ahorros y los ha invertido en títulos de deuda pública: antes de ser clases deudoras de los bancos, han debido operar como clases acreedoras del Estado y de las instituciones públicas, suministrando su dinero a tipos de interés más bajos que los acostumbrados para operaciones comerciales por el banco central. He ahí las dos más notorias características del fenómeno, desde el punto de vista del desarrollo económico e institucional colombiano:

a) La política de la *inversión obligatoria* —de una importancia tan decisiva en los países subdesarrollados— ha tenido más fuerza y amplitud tratándose del ahorro de las clases pobres que de las disponibilidades financieras de los bancos o de las sociedades de capitalización: pero esa política de *inversión obligatoria* no se ha enderezado ni a defender las clases que constituyen los depósitos, ni a canalizar el ahorro hacia los sectores de mayor productividad y mayor urgencia en el desarrollo económico: sólo recientemente ha sido corregida esa orientación fiscal en la política de inversiones de las Cajas de Ahorro, sustituyéndola parcialmente por la política de ahorro y vivienda (canalización de los ahorros populares hacia el financiamiento de programas de vivienda para clases trabajadoras).

b) Las clases más pobres —consideradas como clientela natural de las Cajas de Ahorro— han sido obligadas a convertirse en prestamistas a tipos no comerciales de interés, mucho antes de tener acceso al mercado del crédito y de poder transformarse en clases deudoras de los banqueros y beneficiarias de los tipos comerciales de interés.

Desde el punto de vista de las inversiones, es posible determinar tres grandes etapas en la historia del desarrollo institucional del ahorro:

i) La de estatización pura y simple del ahorro, en la que las cuentas aparecen casi totalmente centralizadas y las instituciones públicas absorben coercitivamente los depósitos, fijándose exclusivamente en su favor los tipos de interés, los valores de inversión y las condiciones de reintegro;

ii) La etapa de descentralización comercial: durante ella, los bancos comerciales abren sus propias cajas de ahorro, con el objeto de canalizar esta nueva fuente de recursos.

La simple posibilidad de obtener, ocasionalmente, un descuento o un préstamo, opera como el más enérgico incentivo de las cuentas de

ahorro en los bancos comerciales, especialmente en cuanto hace relación con las clases medias. Esta circunstancia económica explica el que la masa de ahorros en las cajas bancarias sea la que se ha incrementado a una mayor velocidad:

	Ahorro por sectores (en millones de pesos)		
	1952	1953	1955
<i>Sector público:</i>			
Caja Colombiana de Ahorros (adscrita a la Caja Agraria) . . . . .	142.1	158.5	193.5
<i>Sector Comercial:</i>			
Total de Cajas Bancarias . . . . .	22.9	34.9	93.3
<i>Sector Social:</i>			
Total de Cajas Sociales <sup>a</sup> . . . . .	9.5	10.9	11.9

<sup>a</sup> Cajas manejadas por los propios ahorradores.

iii) La etapa de descentralización social: se iniciará cuando la cuenta de ahorros se localice de acuerdo con dos factores: su naturaleza social y la necesidad de resiembra del ahorro (no sólo en el sentido obvio de conducirlo a una inversión, sino en el de transformación del ahorro monetario continuamente desvalorizable en un ahorro inmobiliario continuamente valorizable). Esa relocalización de la cuenta de ahorros servirá para situarla exclusivamente en instituciones sociales o públicas (Caja Colombiana o cajas públicas de ahorros, cajas populares, cooperativas con secciones de ahorro), cuya naturaleza se ajuste al carácter social del depósito y facilite la política de financiamiento de programas de vivienda popular, única política que responde plenamente a la noción de *resiembra del ahorro* y de cubrimiento del riesgo de desvalorización del ahorro monetario. En un período inflacionario, la simple acumulación contable del ahorro es una operación semejante a la del almacenamiento de agua sobre un piso de arena.

La localización actual de las Cajas de Ahorro (en estructuras públicas, en cooperativas o en instituciones puramente comerciales como los bancos privados), lo mismo que la política tradicional de inversiones, demuestran que el depósito de ahorros se ha equiparado al depósito comercial, en cuenta corriente o a término. Con dos diferencias: la primera, la de que el depósito de ahorro resulta más apetecible por los bancos y personas comerciales, por la *escasa movilidad* característica de ese tipo de cuenta; la segunda, la de que mientras el depósito en cuenta corriente ha merecido el respeto supersticioso del Estado y el privilegio de la intangibilidad, el depósito de ahorro ha sido tratado por el legislador como un bien vacante. En 1935, se dispuso legalmente la obligación de invertir el 50 % del capital y los depósitos de la Caja



Colombiana de Ahorros en bonos de la Caja Agraria, cuando ni siquiera se aceptaba la necesidad de una modificación en la estructura kemmeriana de la banca con el objeto de estimular el desarrollo agropecuario. En 1937 se facultó a las Cajas de Ahorro para adquirir bonos de prenda industrial, cuando nada se hacía para orientar la inversión privada hacia las necesidades crecientes de la industrialización. En 1939 se estableció una nueva facultad: la de adquirir bonos de los Ferrocarriles Nacionales. En 1942 se creó la obligación de invertir no menos del 20 % de los depósitos de ahorro en la adquisición de bonos de la Defensa Económica Nacional. En el ejercicio 1947-48, el legislador dispuso encajes e inversiones obligatorias que eran el 120 % de los depósitos de ahorro:

	<i>En relación con capital y depósitos</i>
Encaje legal .....	20 %
Bonos Caja Agraria .....	50
Bonos Denal .....	20
Bonos de Tesorería .....	20
Bonos Inscridial .....	10

Esta no era —a pesar de las orientaciones formales del Estado consagradas en la Constitución de 1936— sino una manifestación del criterio arbitrista dominante en la hacienda pública y en la Tesorería: la utilización de los depósitos de ahorro como un recurso de crédito público a bajo interés. A fines de 1948, los títulos nacionales de deuda absorbían el 54 % de las inversiones totales de la Caja de Ahorros, los valores departamentales el 23.88 % y el 22.12 % los valores del Instituto de Crédito Territorial (Laseredial), la Caja de Crédito Agrario y las cédulas del Banco Central Hipotecario.

COMPOSICIÓN DE LAS INVERSIONES DE LA CAJA COLOMBIANA DE  
AHORROS EN DICIEMBRE 31, 1948  
(en millones de pesos)

Bonos y pagarés nacionales (Bonos UNRRA, Bonos Dinu, Bonos Denal, Pagarés del Gobierno Nacional, Bonos Colombianos, Pagarés de Irrigación y desecación, etc.) .....	40.63
Valores departamentales y municipales (Bonos de deuda interna departamental y municipal, Bonos de empréstitos cívicos, Bonos de ferrocarril, Bonos de carreteras, Bonos de celebración de Centenarios) ..	17.97
Valores semi-públicos y privados .....	16.64
a) Cédulas del Banco Central Hipotecario, bonos del Instituto de Crédito Territorial, de la Caja Agraria, del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales;	
b) Bonos de la Sociedad Cultural Bolivariana, Universidad Pontificia de Colombia, etc.	

Esta composición de las inversiones de la Caja Colombiana corresponde a una época en que el Estado utiliza los depósitos de ahorro de las clases pobres como un simple recurso fiscal, dándoles un tratamiento que no le merecían los depósitos comerciales (en cuenta corriente o a término) ni las grandes acumulaciones de capital hechas por sociedades financieras como las que han operado en el campo privilegiado del seguro. El intervencionismo que el Estado no se atrevía a adoptar en el sector de la economía privada (bien sea orientando las inversiones de los bancos y de las sociedades financieras o bien sentando las bases para la organización de un mercado interno de capitales), lo aplicó sin reglas, en el desguarnecido campo de las Cajas de Ahorro: sin que por ello se sintiera quebrantada la filosofía liberal y no intervencionista de las clases más altas de la sociedad colombiana y que habitualmente se han pronunciado contra el régimen del ahorro forzoso y la inversión dirigida por el Estado.

En los últimos años, ha ido abriéndose paso la *política de ahorro y vivienda*, si bien carece aún de unidad, de vertebración económica y de órganos adecuados de canalización de los depósitos y de canalización de las inversiones. El análisis de las inversiones de la Caja Colombiana de Ahorros, en 1954 (diciembre 31), nos demuestra no sólo la importancia cuantitativa de la nueva tendencia, sino la elevada inversión en valores públicos correspondiente a una *etapa de transición*:

INVERSIONES VALOR NOMINAL  
(en millones de pesos)

<i>Inversiones forzosas</i>	
Bonos Denal y Dinu .....	0.7
Bonos Agrarios .....	9.2
Cédulas Hipotecarias .....	76.5
Bonos Siderúrgica, Paz del Río .....	14.7
Bonos de Vivienda y Ahorro .....	47.7
<i>Inversiones voluntarias</i>	
Documentos de Deuda Pública Nacional .....	34.8
Documentos Departamentales .....	3.4
Documentos Municipales .....	7.1
Otros valores registrados en Bolsa .....	0.3
Otros valores no registrados en Bolsa .....	5.8
	200.2

El análisis de esta composición de las inversiones revela la tendencia persistente a dar a los depósitos de ahorro un tratamiento de mercado forzoso de valores públicos. Es una tendencia alimentada no sólo por los hábitos arbitristas de la hacienda pública, sino por la ausencia de

un verdadero mercado interno de capital. Lo cierto es que ese potencial creado por las cuentas de ahorro, sólo en una escasa proporción (Bonos de Vivienda y Ahorro y parcialmente cédulas del Banco Central Hipotecario) ha sido utilizado en beneficio de las clases propietarias de esas cuentas. Hasta ahora, los beneficiarios de esos depósitos han sido la Tesorería Pública y los bancos comerciales, es decir, justamente las instituciones y personas que le niegan crédito a las clases propietarias de esos depósitos.

#### IV. *La unificación de la inversión y la descentralización social del ahorro*

Frente a este cuadro de hechos, es posible encontrar sólo una solución aceptable, desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo económico, de la naturaleza social de la cuenta de ahorro y de la preservación de los recursos individualmente acumulados para cubrirse de riesgos sociales (por lo que no está en capacidad de responder la sociedad ni el Estado): la unificación de la inversión (ligando indisoluble y directamente la masa de cuentas de ahorro al financiamiento de programas de vivienda popular) y la sustitución del régimen de descentralización comercial por el de descentralización social del ahorro. Por medio de la unificación de la inversión, se garantiza a las clases propietarias de los depósitos de ahorro una utilización compatible con sus necesidades, con la naturaleza social de esos depósitos y con la urgencia de ponerlos a cubierto de la desvalorización monetaria (inevitable, en los períodos de desarrollo industrial a libre crecimiento); por medio de la descentralización social, se hace posible el que se mantengan o extiendan las Cajas de Ahorro a las más diversas instituciones o estructuras (públicas y cooperativas), con excepción de los bancos o instituciones comerciales cuyo carácter de sociedades de lucro no encaja con la naturaleza social de la cuenta de ahorro.

Desde luego, el régimen de *unificación de la inversión* no hace necesaria la centralización de las cajas de ahorro, ni tampoco de los órganos o instituciones encargados de la elaboración y ejecución de programas de vivienda. Para garantizar la flexibilidad de este régimen, sería preferible la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda Popular —tal como lo propuse al Consejo Nacional de Economía<sup>2</sup>— que se alimentase con diversas fuentes de ingresos y se destinase al financiamiento de los programas públicos de vivienda. El Fondo sólo operaría como una presa de abastecimiento de capital, localizado entre las fuentes de suministro de recursos y los órganos públicos o cooperativos encargados de la elaboración y ejecución de los programas de vivienda para clases trabajadoras.

<sup>2</sup> Necesidad de una estructura básica para el financiamiento del desarrollo económico, 1956.

En cuanto al régimen de descentralización social, está destinado a ampliar las posibilidades de formación de cajas de ahorro en todas las estructuras públicas o cooperativas, cerrando la posibilidad de que continúen siendo utilizadas por los bancos comerciales o instituciones de naturaleza comercial: semejante formulación no sólo se apoya en el punto de vista de que las cajas de ahorro no pueden ser un anexo de los órganos comerciales que niegan todo acceso al crédito a las clases propietarias de las cuentas de ahorro, sino en la necesidad de que *se haga cada vez más económica* la administración de esas cuentas. El régimen de competencia comercial del depósito de ahorro, ha llevado necesariamente a su encarecimiento, ya que las cajas públicas se ven obligadas a efectuar mayores gastos en propaganda para conservar o ampliar la masa de cuentas.

CAJA COLOMBIANA DE AHORROS: DEPÓSITOS DE AHORRO Y COSTO APROXIMADO DE LA PROPAGANDA <sup>a</sup>

	Número de cuentas (en miles)	Valor (en millones de pesos)	Costo aproximado de la propaganda para ahorro (en miles de pesos)
1952 .....	614,2	137,4	
1953 .....	822,8	154,5	280,6
1954 .....	954,9	181,9	455,0
1955 .....	1.043,9	199,8	624,0
1956 .....	1.320,9	205,0	570,3
1957 (presupuesto)			1.210,0

<sup>a</sup> Servicio prestado a través de 72 Oficinas de Ahorro y 283 Oficinas de Crédito y Ahorro de la Caja Agraria.

Tenemos así que las cajas públicas de ahorros —es decir, las que podrían ajustarse mejor a las modalidades sociales y a las necesidades crediticias de las clases propietarias de esas cuentas— se encontrarán paulatinamente en condiciones más desventajosas para mantener sus Secciones de Ahorro, frente a la dotación y presiones de la banca comercial privada. Si abandonásemos las instituciones a las fuerzas de gravedad del mercado —*tal como existe*— no hay duda alguna acerca del hecho de que la banca comercial se apoderaría de las cajas de ahorro, sustrayéndolas no sólo de las estructuras públicas sino de las propias cooperativas e instituciones de servicio social.

### V. La política de resiembra de los ahorros

He partido, teóricamente, de la noción del ahorro como un método individualista y precario de seguridad social y de la *diferenciación fun-*

*cional* entre la cuenta de ahorros y el depósito en cuenta corriente. A mi juicio, la diferencia entre estos tipos de depósito no es simplemente formal (tal como lo establece, ordinariamente, el análisis económico), sino *funcional*. Esto es, se relaciona con la función que se le atribuye y la manera de cumplirla. El depósito bancario —a la vista o a término— tiene una naturaleza comercial, aun en países de organización bancaria socialista. El depósito de ahorros tiene una naturaleza prevalentemente *social*, en cuanto forma parte de un sistema de cubrimiento de riesgos futuros: quien ahorra lo hace asumiendo —conscientemente o no, eficaz o ineficazmente— una cierta probabilidad de riesgos. En ese carácter reside su importancia, así como también uno de los rasgos menos estudiados en la cuenta de ahorros (no sólo en los países industriales o en los subdesarrollados, sino también en los países de economía socialista y amplio desarrollo de la seguridad social). *El depósito comercial* exige la protección del Estado, en cuanto es el crédito sin interés que el público le abre a los bancos y en cuanto su administración produce unos ciertos impactos sobre el desarrollo económico y el nivel de vida de toda la nación: su tratamiento es, fundamentalmente, un problema de política económica. El depósito de ahorros no sólo debe ser amparado por el Estado en cuanto a su administración económica provoque unos ciertos efectos, sino en cuanto su naturaleza es social y su movilización debe formar parte de la política social del Estado. Desde este punto de vista, la primera exigencia pública —la primera y la mínima— es la de que los bancos comerciales no puedan ser beneficiarios de esta especie de depósito, limitándose la apertura de esta cuenta a las instituciones públicas sin *sentido de lucro* y a las *instituciones sociales* enderezadas hacia la formulación, elaboración y ejecución de programas de vivienda popular.

El supuesto teórico de esta concepción es el de que el objetivo popular del ahorro es el anhelo de cubrimiento de un riesgo futuro, sin importarnos —para su calificación— si es un anhelo desproporcionado o realista, suficiente o precario. Decimos, solamente, que quien ahorra lo hace para responder de un riesgo futuro y que semejante operación —en países subdesarrollados y sometidos a un régimen de bajos salarios y altos precios— exige, necesariamente, un *recorte actual de consumos necesarios*. Independientemente de la absoluta desproporción entre la masa de depósitos monetarios y la dimensión del riesgo futuro, el problema económico para el depositante consiste en que es incapaz de mantener el poder de compra de sus ahorros, en un período de desarrollo a libre crecimiento e inevitables presiones inflacionarias (en los países subdesarrollados, las clases dirigentes se han pronunciado más ortodoxamente contra el planeamiento y por la conservación de un régimen de libertad económica que ha revestido, prácticamente, la forma de una libertad para el desor-

den y el desperdicio). En 1953, las familias trabajadoras necesitaban \$ 4 para adquirir los mismos artículos o la misma cantidad que compraban con \$ 1 en 1938: lo que equivale a decir que los \$ 187,9 millones ahorrados en 1953, sólo han tenido una capacidad de compra (en bienes y servicios adquiridos por esas clases) de 47 millones de pesos en 1938. El coeficiente de desvalorización de la moneda ha sido tan alto, que no ha podido ser compensado, ni por los reajustes de salarios nominales, ni mucho menos por los exiguos intereses pagados en las cajas de ahorro. Los intereses pagados en las cajas de ahorro tienen un valor simbólico, no comercial: lo que demuestra que su papel no es el de servir de incentivos al ahorro, ya que éste se produce independientemente de que se reconozca o no algún tipo de interés. Lo verdaderamente importante es que el ahorrista busca la cobertura de un riesgo futuro y esa pretensión le impide ver los fenómenos que se desenvuelven detrás de la cuenta de ahorros: no alcanza a ver que el 92 % de los depositantes tienen cuentas que no pasan de \$ 100, con lo que no se lograrían préstamos bancarios ni al 12 % y, sin embargo, adquieren Libranzas y papeles de deuda pública al 3 %.

La tesis de que el ahorro popular en Colombia *exige* un recorte de consumos necesarios y supone, en consecuencia, un rebajamiento voluntario del nivel de vida (a pesar de los reajustes de salarios nominales), se demuestra estadísticamente con el índice general de los salarios reales en Bogotá y la Zona del Centro (uno de los sectores con más frecuentes y sensibles reajustes en los niveles de salarios y con una más elevada remuneración del trabajo):

	<i>En relación con el costo de la vida obrera</i>	<i>En relación con el mercado de víveres</i>
	<i>(Base; mayo de 1938 = 100; promedios mensuales)</i>	
1950 .....	127.2	96.3
1951 .....	114.1	85.8
1952 .....	109.5	82.2
1953 .....	104.6	79.2

Fuente: *Anuario General de Estadística*, 1953, Bogotá, p. 387.

Esta formulación del problema plantea como *cuestión central* en la constitución de la cuenta de ahorros la de *preservación* de su capacidad adquisitiva y de su valor como método y recurso de seguridad social. Desde el punto de vista comercial y bancario, la política de conservación del ahorro llevará a mantenerlo como un *depósito monetario*: por la sencilla razón de que ésta es la forma que corresponde al anhelo de liquidez de la banca y de las instituciones comerciales. Desde el punto de

vista social y de las necesidades del desarrollo económico, será mejor preservar el ahorro transformándolo, de *ahorro monetario* en *ahorro inmobiliario*; y no sólo en razón de las condiciones peculiares de la inversión inmobiliaria en un país como el nuestro, sino en razón a que se tiende a satisfacer una de las demandas más vitales —la de vivienda— y a enfrentarse a uno de los problemas claves del desarrollo como lo es del déficit de habitaciones, especialmente en las ciudades con más intenso proceso de valorización del suelo. He ahí una de las consecuencias insospechadas de analizar la cuenta de ahorro como un método y un anhelo de seguridad social: se han sentado las bases, teóricas y prácticas, para transformar el ahorro monetario en *ahorro-vivienda* y para fijar la naturaleza de las cajas de ahorro y de su obligada política de inversiones. Aclarada la cuestión teórica es relativamente fácil idear técnicamente los mecanismos que sirvan para bombear los recursos originados en las cuentas de ahorro hacia los fondos de financiamiento o hacia las instituciones —públicas y cooperativas— encargadas de la formación y desarrollo de los programas de vivienda. Éstos son los *supuestos teóricos* y los *mecanismos técnicos* por medio de los cuales se concibe y realiza la *política de resiembra del ahorro*.

Cuando la cuenta de ahorro se haya transformado en co-propiedad de la vivienda (ya que todos los programas deben basarse en el principio de que ni los obreros, ni los campesinos, ni las clases medias pueden comprar vivienda a corto plazo y por una vía comercial privada, por carecer de capacidad de efectuar grandes desembolsos en primeros avances y cuotas mensuales de amortización e intereses), se habrá resguardado, económicamente, el ahorro: *el proceso de desvalorización del ahorro monetario se reemplazará por un proceso de valorización del ahorro-vivienda*.

EJEMPLO TEÓRICO DE DESVALORIZACIÓN DEL AHORRO MONETARIO Y VALORIZACIÓN DEL AHORRO INMOBILIARIO <sup>a</sup>

	Índice de ahorros monetarios	Índice de capacidad adquisitiva de los ahorros monetarios (en pesos de 1938)	Índice del precio del m <sup>2</sup> en sector residencial de clase media
1938 .....	100.0	100.0	100.0
1953 .....	1.180.0	470.0	4.000.0

<sup>a</sup> Índice sobre datos aproximados.

## VI. Una estructura de financiamiento de los programas de vivienda

Un verdadero programa de vivienda para clases medias y obreras debe tener un doble alcance: a) el de eliminar el déficit absoluto de viviendas urbanas, descargando de la más fuerte presión el mercado de la

propiedad inmueble y de los arrendamientos; b) el de mejorar las condiciones estructurales de las ciudades colombianas, cuyo crecimiento periférico ha sido extremadamente deforme e irracional.

La Corporación Nacional de Servicios Públicos ha calculado un déficit, en las 16 ciudades colombianas, en 1956 (julio 5) de 174,000 viviendas, sin tomar en cuenta el “déficit de arrastre” (el producido por el deterioro de las viviendas existentes), ni el volumen de viviendas con desperfectos higiénicos (el 66.3 % del total de viviendas en el país, en 1951; el 30.9 % de las clasificadas como urbanas). En el quinquenio 1951-1956, *el aumento del déficit* ha sido de 11.500 viviendas anuales, promedio que en el quinquenio de 1956-61 ha sido calculado en 18,000 viviendas anuales, tomando en cuenta el alto índice de crecimiento demográfico y el ritmo de construcciones de la iniciativa privada.<sup>3</sup> Suponiendo un costo promedio de \$ 10,000 por construcción de vivienda, se requeriría una inversión total de \$ 1,740 millones para suprimir el déficit existente en 1956. Dada la desproporción entre la magnitud del problema y la disponibilidad de recursos financieros, la Corporación Nacional de Servicios Públicos ha orientado sus programas hacia la eliminación del *crecimiento anual del déficit*, si bien está lejos de lograr este *status* mínimo en una política nacional de vivienda. Lo cierto es que de todos modos aumentaría el déficit absoluto de viviendas, por el más intenso deterioro de las viviendas existentes y la desproporción entre la expansión de las ciudades y el débil crecimiento de los servicios públicos.

Pero estas tesis de que la política de vivienda sólo puede tener como objetivo la eliminación del crecimiento anual del déficit no sólo desestima el aumento del déficit absoluto por razones de deterioro y desperfectos higiénicos, sino que se basa en la consideración de que el país no puede disponer de nuevos recursos de financiamiento. El problema de la vivienda en Colombia no puede enfocarse con este criterio restringido, ya que nadie ha demostrado que las posibilidades financieras de la Corporación de Servicios Públicos, de las cajas públicas o de las Cooperativas de Habitaciones, hayan llegado a su tope máximo. Ni se ha intentado diseñar un programa general de crecimiento urbano y de eliminación del déficit de habitaciones (en las 16 ciudades colombianas), ni menos idear una estructura de financiamiento. ¿Es posible disponer de esa nueva estructura, no sólo con el objeto de acumular los recursos financieros, sino de *canalizarlos* adecuadamente hacia las instituciones de construcción de viviendas? Es enteramente posible crear esa estructura de financiamiento, sin estorbar el proceso de desarrollo económico;

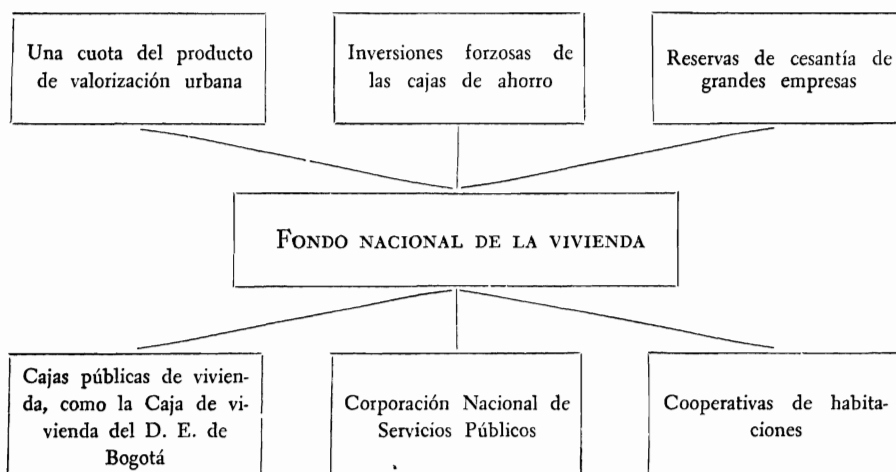
<sup>3</sup> Corporación Nacional de Servicios Públicos, *Déficit y demanda de vivienda en Colombia*, Bogotá, 1956, p. 26.



antes bien, incrementando su ritmo y mejorando las condiciones de vida de todas las clases. Esa estructura necesitaría tres elementos institucionales:

- a) Una presa de acumulación de recursos financieros;
- b) *Unas fuentes adecuadas* de alimentación de esa presa;
- c) Unos órganos públicos, cooperativos y privados, de elaboración y ejecución de programas de vivienda.

En términos institucionales, esa estructura podría desarrollarse así:



Según el cálculo de la C.N.S.P., se requeriría una inversión anual de \$ 174 millones para suprimir el déficit absoluto de vivienda urbana en un período de 10 años. Pero este cálculo no puede considerarse como correcto, ya que la C.N.S.P. toma como base su actual régimen de costos y este régimen está condicionado por la política de aprovisionamiento en el mercado privado interno. Como es obvio, semejante política no puede servir de base a un planeamiento de la vivienda como servicio y como ahorro, ya que opera como un mecanismo de traslación de todas las presiones inflacionarias que se incuban y desatan en el mercado interno, la industria edificadora: por no tocar los intereses del comercio privado, se inflan los costos de adquisición para las clases trabajadoras. En estas condiciones, la C.N.S.P. no sólo abandona sus ventajas potenciales de construir a más costos que la industria privada, sino que se sitúa por encima de los niveles de ingreso de las clases medias, artesanales y obreras.

No tiene ninguna lógica el que la nación haga todos los esfuerzos

por obtener los recursos de financiamiento que exige un verdadero programa de vivienda y no haga esfuerzos por rebajar los costos de su construcción en gran escala, a título de respeto por los intereses del comercio privado. Ese respeto no justifica el que se construyan viviendas a costos inflados para vender a las clases con más bajos ingresos, obligando a éstas a absorber las presiones especulativas y a aceptar una carga superior a su capacidad de resistencia.

Entre las *fuentes adecuadas* de alimentación del Fondo Nacional de Vivienda, se han seleccionado tres —impuestos de valorización urbana, las inversiones de las Cajas de Ahorro y las reservas de cesantía no sólo en razón de las posibilidades de rendimiento sino de sus íntimas relaciones con el problema de la vivienda urbana. No se trata solamente de lograr una *adecuación financiera*, sino una adecuación en cuanto al entrelazamiento lógico de los fenómenos de la vida económica. Desde luego, habrá necesidad de recurrir a otras *fuentes adicionales* (como las inversiones de las sociedades de capitalización, las que —como en el caso de las compañías de seguro— han orientado tradicionalmente su corriente de inversión hacia los bienes raíces); pero éstas deben considerarse como las fuentes básicas de alimentación de la presa de recursos.

Mucho se ha discutido en Colombia sobre la creación de un Fondo de Cesantía, pero en ese debate —muy pobre en análisis económico— sólo se ha puesto de presente el punto de vista limitado de las empresas. Ni se ha estudiado a fondo el problema de si esas reservas sociales pertenecen a las empresas o a sus trabajadores —ya que el régimen de propiedad debe funcionar en todos los sentidos y no exclusivamente en favor de unas clases— ni las empresas han demostrado que el pago de esas reservas estorban su política de capitalización, ensanche e inversiones productivas.

Basta examinar los balances de las empresas industriales —las de tabaco, cervezas, textiles, etc.— para enterarse de que se están tomando reservas para repartir dividendos extraordinarios. Ahora bien, ¿cuál es el carácter de una reserva hecha para el pago de deudas por cesantías? Según la noción jurídica colombiana, se trata de una deuda exigible y que debe pagarse a los trabajadores en la medida en que se produce, con el objeto de que éstos puedan enfrentarse al problema de la construcción de vivienda. Pero es claro que si la empresa industrial colombiana conserva una pétrea mentalidad mercantilista frente a la naturaleza y remuneración del trabajo, mal puede asumir otra posición frente al manejo de reservas sociales que si bien se constituyen para responder de una deuda exigible —y que servirían a los trabajadores para mejorar sus condiciones de vida, disminuyendo la presión de los arrendamientos— en su presupuesto familiar las empresas las consideran y emplean como un

recurso financiero absolutamente suyo. Éste es uno de los problemas esenciales a que deberá enfrentarse la industrialización de los países subdesarrollados: el de la completa subestimación del trabajo por la empresa capitalista, tanto desde el punto de vista económico (falta de comprensión de los problemas de la productividad y de la remuneración racional) como desde el aspecto social (falta de comprensión de los problemas de los trabajadores como hombres). La política de los salarios *bajos y fijos* —lo mismo que el tratamiento de la mano de obra de acuerdo con los hábitos creados por una tradición servil— ha llevado a que los trabajadores, como decía Alejandro López,<sup>4</sup> “se nivelen automáticamente en el esfuerzo mínimo”. El problema de la falta de una verdadera “clase de empresarios”, en un país de industrialización incipiente, tiene más dimensiones de lo que a primera vista parece, ya que el capitalismo de los países atrasados sólo podrá desarrollarse, orgánicamente, como un *capitalismo social*.

No hay razón alguna para que las empresas —por lo menos las grandes empresas— no inviertan esas reservas en bonos de un Fondo Nacional de Vivienda, con lo que podrían obtenerse las siguientes ventajas:

a) Los pagos de cesantía no se harían en dinero efectivo sino en Bonos de Vivienda, con lo que se incorporaría de inmediato a los trabajadores a los programas de vivienda;

b) se evitaría el inmenso desperdicio de recursos que supone el que cada trabajador, aislada y solidariamente, intente resolver el problema de comprar un terreno y construir una vivienda.

c) las empresas podrían contribuir, de inmediato, a la eliminación del déficit absoluto de viviendas para clases trabajadoras, participando activamente en el mejoramiento del nivel de vida de éstas;

d) las empresas conservarían Bonos de la Vivienda en su cartera;

e) se mejorarían las relaciones entre patrones y trabajadores, ya que una de las causas de distanciamiento o ausencia de vínculos entre ellos, es el tratamiento patronal de la mano de obra como un simple factor de la contabilidad de costos.

Pero uno de los más importantes recursos de financiamiento puede ser el impuesto de valorización urbana. Desde luego, nada tiene que ver esta noción eminentemente económica del impuesto de valorización con el “impuesto de valorización” tal como hoy existe y que no es sino un mecanismo fiscal de reparto del costo de una obra pública. Dentro de este régimen, ningún papel juega la *valorización real*: el municipio no participa de ella y se limita a resarcirse de un costo.

Así como la economía agraria debe beneficiarse con el producto del impuesto de valorización de las *tierras rurales* —transformando su

<sup>4</sup> *Problemas colombianos*, París, 1927, p. 173.

dotación de capital fijo social y sus condiciones de productividad y de vida de las ciudades deben tener la capacidad de emplear la *valorización urbana* (inspirada en el mismo criterio económico, pero con sistemas de avalúo y de pago diversos a los utilizados en las áreas rurales) como un medio de financiamiento de los programas de vivienda y de reajuste urbanístico. La razón económica es la de que si las tierras se destinan exclusivamente a *ganar valorización* (como es el objetivo de los más frecuentes inversionistas en finca raíz) se opera un fenómeno de grandes y continuas sustracciones de suelo urbano —cuya oferta es limitada— y, por consiguiente, un proceso cada vez más acelerado de encarecimiento del suelo y la vivienda. En la medida en que se sustraen lotes de tierra el crecimiento orgánico de la ciudad —para forzar el proceso de valorización comercial, sus niveles y su ritmo— se aumenta la desproporción entre la oferta y la demanda de suelo y de habitaciones y se hace más costoso y difícil, para las clases trabajadoras, la construcción de una propia vivienda.

El proceso de acelerado encarecimiento del suelo urbano hace frecuente el fenómeno de que los trabajadores, con el valor acumulado de sus ahorros y cesantías, apenas adquieren la capacidad de adquirir lotes pagaderos a plazos, quedando fuera de sus posibilidades la construcción de alojamientos. De otra parte, la capacidad financiera y modalidades de trabajo del Instituto de Crédito Territorial (o Corporación Nacional de Servicios Públicos) y la estructura de bancos como el Central Hipotecario, explican la reducida participación del Estado en la solución del problema del financiamiento del déficit de viviendas. Es evidente que en algunas ciudades, como Bogotá (en la que el déficit de habitaciones es del 32.5 % en 1956), se ha llegado a un punto muerto, ya que en la medida en que la demanda de habitaciones aumenta desproporcionadamente en relación con la *oferta real*, se acelera la valorización de la finca raíz: y en la medida en que se acelera esa valorización de la tierra urbana, es mejor operación comercial vender o retener lotes que construir viviendas.

Nada más lógico, entonces, que si el juego de la valorización ha servido para sustraer grandes áreas de suelo urbano al proceso de construcción de viviendas, el producto del impuesto de valorización se destine a remediar, en parte, los fenómenos de contracción o recorte de la oferta de habitaciones que directamente ocasiona.

Dentro de la economía de la ciudad, lo esencial del impuesto de valorización sería el empleo de este régimen en la *represión* de las tierras sustraídas voluntariamente al patrimonio útil de la comunidad local y en el *financiamiento* de los programas de vivienda de las clases me-

días y obreras. En consecuencia, el régimen impositivo tendría que funcionar, casi exclusivamente, en dos situaciones:

a) Cuando se deben costear obras públicas locales con un porcentaje del mayor valor que adquieren los predios por la realización de aquéllas (en proporción a *la valorización real* y no por medio de coeficientes *de reparto puramente mecánico de los costos*, entre los propietarios de una cierta área); y

b) cuando se gravan *tierras vacías* (como los 50 millones de varas cuadradas que suman los lotes sin empleo, mayores de 10,000 varas<sup>2</sup> en el perímetro de la ciudad de Bogotá) o sin adecuado empleo económico, desde el punto de vista del crecimiento orgánico de la ciudad.

En suma, el Fondo Nacional de la Vivienda podría formarse:

1) Con el producto de la adquisición de bonos por las Cajas de Ahorro, invirtiendo sus depósitos, menos un tanto por ciento de encaje y garantía;

2) con el producto del impuesto de valorización urbana, cuando no se trata del financiamiento específico de obras públicas locales;

3) con el producto de la adquisición de bonos por los fondos de reserva de cesantía de las grandes empresas; y

4) con un tanto por ciento de la cartera de las sociedades de seguro, tomando en cuenta sus propios hábitos de inversión en finca raíz y la tradición colombiana de inversiones forzosas.

Pero el Fondo Nacional de Vivienda no se proyecta como una estructura ejecutiva, sino como una presa de recursos destinada a financiar *programas de vivienda*, bien sea a través de órganos públicos como la Corporación Nacional de Servicios Públicos o las Cajas Municipales o Regionales de Vivienda o de órganos sociales como las Cooperativas de Habitaciones. O bien sea a través de empresas privadas —en unas ciertas condiciones de costeabilidad y de amortización e intereses— de acuerdo con una filosofía de *administración mixta del desarrollo económico*. La cuestión de fondo no consiste en la eliminación del sector privado en la política de construcción de viviendas, sino en la construcción de viviendas de acuerdo con un grado de *urgencia social*, con unos niveles de ingresos de las clases trabajadoras y con unas metas de vida humana.

El papel asignado a las cooperativas *presupone*, necesariamente, un cambio de estructura de éstas: la primera demanda sería la de una corporación o sistema de enlace de las Cooperativas de Habitaciones, con capacidad de hacerse responsable del estudio, la proyección y ejecución de programas de vivienda. Sólo por medio de la creación de este sistema de *relaciones entre órganos* podría asegurarse la eficacia del Fondo Nacional de la Vivienda como estructura de financiamiento y de las cooperativas como instrumento de ejecución.

Desde luego, el empleo de mecanismos como el Instituto de Crédito Territorial o las Cooperativas de Habitaciones no caracteriza ni la naturaleza del Fondo Nacional, ni las vías obligadas de canalización de recursos para el financiamiento de programas de vivienda. Ya se ha examinado el problema de la desproporción entre el déficit nacional de viviendas (en 16 ciudades colombianas) y las posibilidades de la C.N.S.P., así como la inadecuada estructura de ésta, para responder a las necesidades de un planeamiento de la vivienda. Si es absolutamente válido el concepto de que por la vía privada no podrá desarrollarse en Colombia un programa de viviendas —por sus condiciones de financiamiento, por sus costos y por exigencias de liquidez— también lo es el de que los actuales organismos públicos no se ajustan a la dimensión social del problema, ni disponen de una organización económica como para que sus costos y sus sistemas de reintegro se adapten al nivel de ingresos y a la estructura del presupuesto familiar de las clases trabajadoras.

Quiero insistir en este aspecto del instrumento u *órgano de trabajo*, ya que una de las fallas esenciales de la programación económica en los países subdesarrollados —a más de la inadecuación de los recursos financieros en relación con la dimensión del problema— *es la subestimación del órgano que ha de ejecutarla*. Precisamente en los países subdesarrollados se hace más notoria la dislocación entre *programa, recursos y órganos* y es más largo y difícil el proceso de *institucionalización* de las normas e instrumentos públicos de trabajo.

Ésta es la razón, teórica y práctica, para que haya concebido *integralmente* la formación de una estructura de financiamiento de los programas de vivienda (fuentes de aprovisionamiento, presa de recursos y órganos de elaboración y ejecución de programas) y para que haya ligado a esa estructura la política de transformación del ahorro monetario en ahorro-vivienda, política que justamente puede calificarse de *resiembr*a del ahorro.