

# **E**conomía colombiana

AÑO IV — VOLUMEN 12 — NUMERO 35 — MARZO DE 1957

*Director:* Coronel  
Alberto Ruiz Novoa

*Director*  
*Editorial:* Efraín Fierro Forero

*Gerente:* Mayor  
Enrique Castillo Rey

*Asistente del*  
*Editor:* Edgardo Delvalle R.

*Editada en la*  
Empresa Nacional de Publicaciones

*Jefe de*  
*Publicidad:* Mauricio Arias Restrepo

- Viñetas de Peter y Eva Aldor -

BOGOTA, D. E. — COLOMBIA

Edificio de los Ministerios, oficina 217 — Teléfono 421-256

**REVISTA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

# INDICE DE ARTICULOS

	Páginas
NOTAS EDITORIALES. — <b>A las puertas de la industrialización.</b>	
Por el Coronel Alberto Ruiz Novoa, Contralor General .....	401
DEL EDITOR.	
Por Efraín Fierro Forero .....	409
<b>El Gobierno ante la programación económica.</b>	
Por Juscelino Kubitschek .....	411
<b>La política económica en los países menos desarrollados.</b>	
Por Raúl Prebisch .....	415
<b>La industria del cacao en el Sur de Colombia.</b>	
Por Ignacio Rodríguez Guerrero .....	421
<b>LA BALANZA DE PAGOS. — Los movimientos de capital.</b>	
Por Giges .....	435
<b>INVESTIGACIONES SOCIO-ECONÓMICAS. — Mujeres que trabajan.</b>	
Por Antonio María Sánchez .....	441
<b>RECURSOS NATURALES. — Posibilidades económicas de Colombia para la explotación industrial de sus mares.</b>	
Por Carlos Páez Pérez .....	457
<b>LA MONEDA. — La Bolsa de Valores de Nueva York.</b>	
Por Fernando Gaviria .....	467
<b>Visión económica internacional.</b>	
Por Alvaro Herrán Medina .....	479
<b>HISTORIA ECONÓMICA. — El empréstito de 1824.</b>	
Por Jorge Echeverri Herrera .....	491
<b>EL PRESUPUESTO. — Informe financiero.</b>	
Por el Coronel Alberto Ruiz Novoa, Contralor General .....	499
<b>INFORMACIONES DE LA CONTRALORÍA .....</b>	<b>525</b>
<b>RONDA DE LOS NEGOCIOS:</b>	
a) Resumen mensual de la actividad económica nacional .....	537
b) Ofertas y demandas .....	543
<b>UN LIBRO CADA MES. — La utilización de monedas de acuerdos bilaterales para el comercio con terceros países.</b>	
Por Barend A. de Vries y F. A. G. Keesing .....	547
<b>MONOGRAFÍA DEL MAGDALENA .....</b>	<b>575</b>
<b>MONOGRAFÍA DE LA INDUSTRIA DEL BANANO .....</b>	<b>611</b>

SEÑORES: Cuando extendo la mirada por todo este ámbito dilatadísimo de la América Latina, junto a síntomas promisorios encuentro con frecuencia manifestaciones desconcertantes. Quienes tienen ahora la responsabilidad del Gobierno no sólo deben afrontar dificultades inherentes al propio curso de los acontecimientos, sino también los graves resultados de la obra de otros hombres, de hechos que hubieran podido evitarse si se hubiese procedido anteriormente con un mayor sentido de prudencia y previsión, con un conocimiento y una visión más clara de las consecuencias futuras de ciertas medidas y actitudes.

### *Los perniciosos efectos de la inflación.*

Así, el señor Presidente se manifiesta honda y justamente preocupado por el curso de la inflación y la ineludible necesidad de contenerla. Otros hombres con tan elevadas responsabilidades en otros países latinoamericanos tienen la misma convicción. A todos ellos les ha tocado una tarea ingrata y abnegada. Pues hay muchos que, incorporados a la lucha contra la inflación, preconizan severas medidas, pero siempre que sean otros grupos sociales, y no el propio, quienes tengan que practicar actos ineludibles de austeridad y continencia. Hay también

vasto número de cripto-inflacionistas que participan también en la lucha y, no obstante su adhesión a principios generales, preconizan medidas particulares de indudables efectos inflacionarios. Y finalmente, los inflacionistas más o menos declarados que, a pesar de experiencias frustradas o desastrosas, siguen creyendo en las virtudes dinámicas de la inflación, en la ilusión inflacionista, como

con justeza acaba de decirlo el doctor Kubitschek. Esas experiencias son concluyentes. Hay una fase de euforia en el proceso de inflación en que ésta puede tener un efecto positivo sobre la inversión de capital: cuando mediante la expropiación de las masas, la tremenda inmoralidad de despojar a vastos sectores de una parte de sus ingresos reales para ponerla en manos de grupos pequeños pero grandemente favorecidos por este proceso, se logra aumentar las inversiones de capital. Esto se cumple generalmente con un desperdicio social ingente, pues el consumo de esos grupos privilegiados —el consumo ostentoso y superfluo— crece muchas más veces que el incremento de inversión. Pero aun en estos casos los efectos capitalizadores de la inflación suelen ser muy fugaces, pues sobrevienen dos tipos de reacciones que terminan con ellos y sólo dejan la secuela de trastornos: por un



lado, las dificultades, tan conocidas, que no tardan en surgir en el balance de pagos ;, por otro, el hecho por cuanto más y mejor aprenden a defenderse los grupos expoliados, las ganancias espurias que este proceso trae consigo tienden a desaparecer en desmedro de las inversiones, con lo cual se eliminan los efectos positivos mientras subsisten los efectos negativos, pues la espiral inflacionista conspira contra el ahorro de los individuos.

Debo mencionar aquí un hecho que a veces extravía a quienes observan estos fenómenos. Varios países latinoamericanos han visto aumentar considerablemente sus inversiones en plena inflación, en circunstancias en que mejoraba la relación de precios del intercambio exterior. Es a este hecho favorable y no a la inflación al cual hay que atribuir ese incremento de las inversiones. Estoy persuadido que una buena política fiscal y monetaria hubiese permitido acrecentar mucho más aún las inversiones de capital sin aquellos trastornos de la inflación.

Por donde se lo mire, este proceso —después de esa transitoria sobreanimación del excitante tóxico— trae consecuencias adversas sobre el crecimiento económico, consecuencias tanto más intensas cuanto más se haya tratado de reprimir artificiosamente sus efectos. El mantener a precios bajos las divisas extranjeras mientras suben los precios y costos internos ha terminado por desalentar las exportaciones en ciertos países, en menoscabo de las importaciones de bienes de consumo y capital que se deseaba favorecer. Y al mantener, también a bajo nivel, algunos precios internos —como las tarifas de servicios públicos— no les ha permitido crecer al ritmo exigido por la potencialidad de desarrollo de la economía.

Todo esto exige penosos reajustes, y las dificultades que ellos mismos entrañan suelen hacer caer sobre las espaldas de

quienes los practican la responsabilidad de los que no supieron ver a su tiempo las consecuencias finales de actos de improvisación.

### *Necesidad de una política monetaria sana.*

Que yo venga insistiendo acerca de la necesidad de una política monetaria sana en los países latinoamericanos no significa que comparta la creencia de algunos en que han de aplicarse, inicialmente, drásticas medidas anti-inflacionarias, a manera de castigo bíblico, al pueblo que pecó con la inflación, llevándole al sufrimiento redentor de una grave contracción económica. La contracción disminuye el ingreso y la capacidad de ahorrar e invertir. No hay que disminuir las inversiones; por el contrario —para que la lucha anti-inflacionista no tenga consecuencias contraproducentes—, hay que aumentarlas recurriendo, si fuese necesario, al capital extranjero, que no podría aplicarse con éxito en dosis homeopáticas sino con suficiente amplitud. Ni tampoco es que yo crea que una buena política monetaria y el libre juego de las fuerzas económicas sea todo lo que un país requiere para crecer pujantemente. Una política monetaria sana, que no va acompañada de una vigorosa y esclarecida política de desarrollo, podría significar para un país un relativo estancamiento de su economía, en el sentido de que su ritmo de desarrollo sólo respondería al débil estímulo exterior que hoy caracteriza a la mayor parte de los países latinoamericanos. He quedado, pues, muy impresionado por el acento de honda convicción con que el Excelentísimo señor Presidente acaba de hablarnos acerca de la necesidad de esa política de desarrollo, con palabras tan estimuladoras para la CEPAL, en cuyas conferencias periódicas se ha ido polarizando un cuerpo de interpretaciones teóricas y principios de acción práctica en

esta materia que serán objeto de discusión en este curso que se inaugura.

*La programación del desarrollo económico.*

La elaboración de una política de desarrollo —la programación del desarrollo— sigue encontrando aún en nuestros países una serie de resistencias que hay que vencer para que prevalezca la buena doctrina. Hay que abrirse paso con decisión a través de una maraña de errores y confusiones, de concepciones y fórmulas pretéritas con las cuales se pretende abarcar la compleja realidad de hoy en día. Cuando eran poderosos los estímulos exteriores al crecimiento latinoamericano y muy débiles las exigencias sociales de las masas, podía acaso justificarse aquella tesis de que el libre juego de las fuerzas económicas ofrecía una adecuada solución a los problemas dinámicos de un país. Más aún, los mismos errores de política financiera o monetaria solían corregirse con sólo dejarse estar, con abstenerse de cometer nuevos errores, mientras esas fuerzas exteriores de crecimiento llevaban la economía interna a niveles cada vez más altos de actividad, fugazmente interrumpidos por las depresiones de ciclo económico.

Si todas estas concepciones pudieron haberse justificado en el pasado, están muy lejos de responder a las exigencias de la realidad que actualmente viven los países latinoamericanos que, con sus grandes diferencias entre ellos, presentan, sin embargo, muy importantes comunes denominadores en el desarrollo económico y social. El libre juego de las fuerzas económicas es de suprema eficacia en un ámbito muy vasto de la actividad económica, pero no resuelve problemas fundamentales de intensidad y regularidad de crecimiento y distribución del ingreso nacional. En nombre del libre juego y de una teoría errónea del

comercio internacional que lo consagraba, se ha negado, por ejemplo, la necesidad y conveniencia de una política liberada de industrialización en los países latinoamericanos. La industrialización, unida a la tecnificación de la agricultura —y todo ello por la mayor productividad— es el medio más adecuado para elevar el nivel de vida de las masas, y al hacer crecer los salarios reales va poniendo un freno progresivo a la tendencia característica en los países de producción primaria a transferir a los grandes centros industriales parte del fruto de su progreso técnico, por el deterioro de la relación de precios del intercambio exterior.

Tan pronto como se afirma esta proposición, surge la conocida serie de objeciones contra el intervencionismo del Estado en la actividad económica, ese intervencionismo que, mediante controles, reglamentaciones y restricciones pretende regular la conducta económica de los individuos en la producción, el comercio y el consumo. Hay una reacción general en la América Latina contra este género de intervención, que ha pervertido burocráticamente la actividad económica y ha convertido con frecuencia la ganancia del empresario en manifestación de privilegios o arbitrariedades, en vez de ser la expresión de su mayor eficacia en la actividad económica.

*Misión del Estado en una política de desarrollo.*

Disto mucho de ser éste, por cierto, el tipo de acción impersonal del Estado en una política de desarrollo económico como la que estamos preconizando. No se necesita descender al individuo determinando lo que ha de hacer o no hacer. Los resortes superiores del sistema tienen que manejarse en forma completamente impersonal, sin interferir en forma alguna en las decisiones individuales. Más aún, la experiencia de un cuarto

de siglo de aquellas formas de intervencionismo repudiable en la América Latina, nos demuestra que cuanto más ha pretendido el Estado regular la conducta económica individual, tanto menos han podido sus funcionarios manejar con eficacia aquellos resortes superiores del sistema económico, a tal punto se complica con mil problemas diarios el mecanismo administrativo del Estado. No se trata, por lo demás, de un Estado omnisciente, imparcial e infalible, sino de un cuerpo de funcionarios concretos que con frecuencia se extralimitan arbitrariamente en el empleo del enorme poder que llegan a tener en sus manos para favorecer o perjudicar a los individuos con consecuencias sobre cuyo alcance moral y político no necesito explayarme.

El desbaratar todos esos controles y reglamentaciones opresivas de la actividad económica ha llegado así a constituir uno de los objetivos más urgentes e inmediatos de la realidad latinoamericana. Hay que restablecer el funcionamiento normal del mecanismo de precios y la libre iniciativa de los empresarios en su régimen de libre concurrencia; ambos principios están indisolublemente unidos, aunque con frecuencia se menciona lo primero, olvidándose que la competencia es esencial para el buen funcionamiento del sistema económico. Pero eso no es suficiente. Sin el delicado manejo de esos resortes superiores, el crecimiento económico, salvo circunstancias excepcionales, y por lo demás transitorias, no podrá alcanzar todo el ritmo de crecimiento correspondiente a su potencialidad, ni lograr un alto grado de estabilidad y de adecuada distribución del ingreso.

Para ello es indispensable formular un programa de desarrollo con metas racionales y claramente establecidas, y manejar esos resortes para cumplirlos. El Estado ya los tiene en sus manos; deberá perfeccionarlos y aprender a manejarlos eficazmente y con un sentido fundamen-

tal de unidad. No es este el lugar para discutir acerca de ello, anticipándome al desenvolvimiento de este curso. Sólo quisiera dar una idea general de ese manejo de los resortes superiores en favor del desarrollo económico. Dije, hace un momento, que la aceleración del ritmo de desarrollo era de primordial importancia. Para ello se requiere evidentemente aumentar la proporción del ingreso que se destina a inversiones de capital. Suele haber en nuestros países una constelación de factores económicos y sociales que tiende a mantener en un nivel relativamente constante el coeficiente de inversiones, a través de oscilaciones continuas. Aquello de que por el aumento de la tasa de interés un país logra todo el ahorro que necesita es otra de las fantasías del pensamiento ortodoxo. Se necesita que el Estado actúe para romper esa constelación y llevar el coeficiente de inversiones a un más alto nivel. Con el instrumento fiscal el Estado puede estimular la inversiones y desalentar el consumo, especialmente el consumo superfluo de los grupos de altos ingresos y, si esto no resultara suficiente, por el bajo ingreso o las limitaciones del balance de pagos, ha de acudir al capital extranjero para acrecentar el ingreso y crear así condiciones más propicias a un ahorro más intenso. El empleo adecuado de estos instrumentos plantea problemas prácticos que no son ciertamente fáciles y requieren un aparato analítico que tendrá que examinarse en este curso. Con sustento en la experiencia pasada, hay que hacer proyecciones del ingreso y de las necesidades de inversión pública y privada en una serie de hipótesis racionales a fin de guiar la política fiscal y determinar también los límites de la propia acción del Estado en sus gastos e inversiones. La cuota de éstos en el ingreso nacional no es en modo alguno arbitraria, y si sobrepasa determinados límites o condiciones, puede menoscabar seriamente la capacidad de ahorro del

sector privado de la economía en desmedro del crecimiento económico.

#### *La orientación de las inversiones.*

También tiene el Estado que influir en forma decisiva sobre la orientación de las inversiones. En primer lugar, las de capital social en transportes, comunicaciones, energía, etc. Ya sea que estas inversiones se hagan públicamente o mediante la iniciativa privada, el Estado debe trazar un programa de lo que habrá de hacerse y la medida en que será necesario hacerlo. El capital social tiene que invertirse en relación al desenvolvimiento de la actividad privada y sus inversiones, y ello no puede ni improvisarse ni dejarse librado a cálculos sin base racional.

En cuanto a estas inversiones de la actividad privada, aparte de las medidas para influir sobre su volumen global, se requiere determinar su orientación a fin de que se cumplan con el mínimo de perturbaciones o desajustes los cambios estructurales que el crecimiento económico exige. Aquí se impone primordialmente el instrumento tarifario, el empleo de la tarifa de aduanas como uno de los instrumentos más eficaces para alentar la industrialización; ha de usarse de acuerdo con claros principios de economicidad y una cuidadosa proyección de la capacidad de importar, por un lado y, por otro, las necesidades de importación en función del crecimiento de la economía, a fin de determinar la cuantía e índole de las substituciones de importaciones que habrá que cumplir en un determinado período para que tal crecimiento pueda realizarse con la am-

plitud deseada y sin los graves desequilibrios que aparecen periódicamente en nuestros balances de pagos. Una previosora política de este tipo que vaya provocando progresivamente los cambios estructurales a que me refería, unida a una sana política monetaria fiscal, permitiría pues libranos de tener que recurrir al control de cambios para contener tales desequilibrios: y aquí podemos ver la diferencia entre medidas generalmente improvisadas y circunstanciales de control que establecen lo que cada individuo ha de importar y en qué forma y medida, y esa política de transformaciones estructurales que actúa en forma impersonal mediante la tarifa desviando hacia el mercado interno la demanda que alienta el desenvolvimiento de la producción substitutiva nacional.

Creo suficiente mencionar estos aspectos de la programación, sin entrar en muchos otros, para destacar su significado e insistir en que el tipo de política a que responde no interfiere en el sistema de precios ni afecta la eficacia del mercado, ni la conducta individual de los empresarios y consumidores. La programación del desarrollo, tal cual nosotros la encaramos, no ha de confundirse, pues, con aquel concepto de planificación rígida de la economía que adquirió tanta efervescencia doctrinaria en aquel caos impresionante de la depresión mundial. No se trata de determinar lo que cada empresario ha de producir, ni cómo ha de hacerlo ni en qué cuantía, ni tampoco prescribir modalidades de consumo. No, no se trata de reglamentar la conducta de las personas sino de obrar impersonalmente sobre el curso de las grandes fuerzas que mueven la economía para acrecentar su eficacia.

