

**José Consuegra Higgins**



**OBRAS  
COMPLETAS**

**José Consuegra Higgins**  
**TEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES**



**Obras completas - Tomo 2**  
**Temas económicos y sociales**  
*José Consuegra Higgins*

Edición  
Universidad Simón Bolívar  
Carrera 54 No. 59-102  
[www.unisimonbolivar.edu.co](http://www.unisimonbolivar.edu.co)  
Barranquilla

Impresión  
Editorial Mejoras Ltda.  
Calle 58 70-30  
[editorial\\_mejoras@yahoo.com](mailto:editorial_mejoras@yahoo.com)  
Barranquilla

Primera edición: noviembre 2002  
Segunda edición: mayo 2007

*Printed and made in Colombia*

**José Consuegra Higgins**

**TEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES**



**OBRAS  
COMPLETAS**

# PRÓLOGO

## ***Vigencia del pensamiento económico del Maestro José Consuegra Higgins***

*Por Jorge Emilio Sierra Montoya  
Director del Diario La República*

*Las Obras Completas de un escritor, además de ser un compendio consagratorio, son algo así como sus Memorias en el plano intelectual, ideológico, a la manera de una biografía también intelectual, que reúne la producción bibliográfica en su totalidad. Esa es la característica principal de este tipo de publicaciones, siempre limitadas a un grupo muy selecto de escritores.*

*Como tales, como trabajo editorial que integra obras ya publicadas a lo largo de una vida, las Obras Completas suelen destacarse por su extraordinario valor histórico, porque en cada una de sus páginas se logra recrear de nuevo la época en que fueron escritas, y porque en definitiva aparece allí el pasado no sólo del autor sino del período en que vivió, visto a través de su mirada personal que por lo general ejerció enorme influencia entre sus contemporáneos.*

*Que es el caso del Maestro José Consuegra Higgins, sin duda. De hecho, en este segundo tomo de sus Obras Completas aparece su visión personal de la ciencia económica, que tanto influyó en América Latina durante las décadas 60 y 70, por lo cual es de obligada consulta para comprender dicho período en el ya largo recorrido de nuestros pueblos. Pero, es sobre todo un invaluable aporte a la historia económica nacional y de Latinoamérica en su conjunto, más aún cuando la historia es gran protagonista desde el principio hasta el fin (así, va desde el proceso histórico de los distintos sistemas económicos hasta el aporte latinoamericano a la economía mundial).*

*No obstante, siempre se corre el riesgo de convertir las Obras Completas —cualesquiera sean— en piezas de museo, donde únicamente el pasado tiene importancia, como si nada tuviera que ver con el presente, ni mucho menos con el futuro. De ahí la necesidad de evaluarlas con una mirada actual, desde el momento presente, en especial para determinar qué tanta vigencia tienen todavía las tesis expuestas y hasta qué punto marcan o no las tendencias del futuro.*

*Es lo que de manera aproximada intentaré hacer a continuación con relación al pensamiento económico de Consuegra Higgins a partir de los libros reunidos en este volumen, segundo —repito— de sus Obras Completas.*

### ***Vigencia de la economía colombiana***

*La economía, como ciencia, dispone de un amplio catálogo de conceptos, principios, leyes, etc., que hoy es aceptado por la comunidad científica internacional. Pues bien: la obra de Consuegra acoge gran parte de ese catálogo, demostrando además su pleno dominio con una extensa documentación bibliográfica, sorprendente en verdad (a propósito, ahí se evidencian una vez más su gran erudición y las condiciones excepcionales de*

*humanista que hemos subrayado en anteriores escritos).*

*Sin embargo, por momentos parecemos estar leyendo un manual de economía como tantos otros, al menos en el caso de los Apuntes de Economía Política, que realmente lo fueron en muchas universidades latinoamericanas. Y hasta diríase que estamos ante un manual de economía marxista, socialista, cuyos criterios se manifiestan en la defensa de la economía planificada o de la planeación, y en el culto a la historia económica latinoamericana, desde las propias comunidades indígenas, para enfrentar la dependencia y el imperialismo...*

*Esto no es lo fundamental, a mi modo de ver. No. Porque si bien esa teoría económica está vigente en gran medida, lo que tiene mayor vigencia es la visión propia, original, de Consuegra, lejos de someterse a la visión impuesta por textos extranjeros, los manuales provenientes de países desarrollados (en su momento, incluida la Unión Soviética).*

*Es la teoría económica propia por la que él tanto ha propugnado, para decirlo sin rodeos. Que se traduce aquí en un enfoque nacionalista de los estudios económicos, «no aferrado a los modelos extranjeros», empleando un lenguaje didáctico, sencillo, para nuestros profesores y estudiantes universitarios, sin recurrir a la complejidad técnica de autores foráneos.*

*Y que, para hacer comprensibles las leyes de «la ciencia lúgubre», recurre a hechos tomados de nuestra realidad económica, como cuando explica las variaciones en los precios, según la ley de oferta y demanda, por la subienda de pescado y las cosechas de alimentos, o cuando cita la legislación vigente en Colombia para explicar la situación del país en materia de planeación.*

*Es «colombianizar» la economía, mejor dicho. Y no sólo eso: es juzgarla con sentido crítico, como cuando pone en tela de juicio el modelo de competencia perfecta, piedra angular del neoliberalismo en boga, porque existen condiciones monopolistas (en textiles y transporte aéreo, por ejemplo) o porque a fin de cuentas en nuestro medio se impone la concentración de la propiedad territorial y del capital.*

*¿Quién puede negar, siempre y cuando actúe con la debida objetividad, que tesis como éstas mantienen su vigencia? Más aún: en cierta forma, Consuegra fue un visionario sobre la planeación regional y la descentralización, ordenadas como mandato supremo en la Constitución Nacional de 1991.*

*Sus críticas al respecto aún son válidas, igual que su reclamo sobre la necesidad de diversificar las exportaciones, cuando el monocultivo del café, característico de épocas anteriores, está superado por completo.*

*Estas son pruebas, tomadas a vuelo de pájaro, de la vigencia del pensamiento económico de Consuegra Higgins en la Colombia de hoy; en la vida económica y social de nuestros tiempos, que justifican con creces seguir tras sus huellas.*

*Sólo que su vigencia, trasciende de nuevo las fronteras nacionales para remontarse hasta América Latina y el Tercer Mundo en general, ahora en el marco de la globalización. Veamos porqué:*

### ***Vigencia en la economía mundial***

*Soplan vientos de neoliberalismo, de culto al libre comercio en su máxima expresión, ya se sabe. En tales circunstancias, para los círculos imperantes no está vigente, ni mucho menos, un pensamiento económico amigo de la*

*planeación y la intervención del Estado, que además se declara socialista, fiel al marxismo de otrora, y que por ello mismo proclama aún el avance inevitable de la historia hacia el reino de la igualdad social, dejando atrás el imperialismo de hoy.*

*Son tesis obsoletas, pasadas de moda, afirman los neoliberales, mientras aducen, a manera de pruebas, el desplome del comunismo soviético, que demostró el fracaso estruendoso de la economía marxista, y la primacía universal del sistema capitalista, ahora en el mercado de la globalización.*

*En realidad, ¿qué tan válidos son estos criterios? La historia lo dirá. Por lo pronto, cabe anotar que en el propio capitalismo, en pleno auge del libre comercio a nivel mundial, se formulan tesis bastante similares a las de Consuegra Higgins, nada menos que de un Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, en su obra El malestar de la globalización.*

*En efecto, también Stiglitz, al atacar las políticas trazadas por el Fondo Monetario Internacional especialmente en los países pobres o en desarrollo, recomienda políticas anticíclicas, con un aumento en la demanda a partir de la mayor intervención del Estado en la economía, que por cierto son eco de la doctrina keynesiana que permitió superar la gran crisis de los años 30.*

*O la puesta en entredicho de la confianza ciega, absoluta, en el crecimiento permanente y generalizado, universal, por la mayor libertad de mercado que pregonan organismos como la Organización Mundial del Comercio, reflejo a su vez del optimismo en el progreso que identificó al liberalismo político y económico desde sus orígenes.*

*Ambos autores, por tanto, coinciden en atacar «el fundamentalismo del*

*mercado» y la ausencia de bilateralidad en las negociaciones, o sea, la llamada «ley del embudo» que favorece a los países desarrollados, genera una competencia desleal donde el Tercer Mundo lleva las de perder, e ignora o pretende ignorar las prácticas proteccionistas que conservan, en contra de los intereses locales, las naciones avanzadas que exigen la apertura total de nuestras economías.*

*¿Cómo negar, en consideración de lo anterior, la vigencia del pensamiento económico de Consuegra Higgins? Sus tesis, de una u otra forma, se plantean hoy en los más altos círculos académicos del planeta, si bien por parte de autores extranjeros (Stiglitz, por ejemplo), lo cual ratifica por enésima vez la teoría de la dependencia estructural, cultural ante todo, en que él tanto ha insistido.*

*Nada mejor, entonces, para reconocer las fallas del presunto mercado perfecto que citar las que él menciona en sus escritos: los monopolios u oligopolios, fruto de la concentración de la riqueza que estimula el libre comercio, o el fenómeno de la concentración de la propiedad territorial y del capital en Colombia, al tiempo que se multiplica la pobreza, confirmado por múltiples estudios realizados en los últimos años.*

*Cuán válidos son, sí, sus reparos al «boom» de importaciones provocado por la apertura económica desde comienzos de la década anterior, o el reclamo de una política crediticia, orientada desde el Banco de la República (nuestro banco central) para democratizar el crédito, piedra angular de la democracia económica y social, no sólo política, a cuya construcción ha dedicado su vida.*

*Construir esa democracia económica y social, viejo anhelo de nuestros pueblos, es acaso lo que demuestra en mayor grado la plena vigencia del*

*ideario del Maestro José Consuegra Higgins...*

***El modelo propio***

*Señalemos, por último, que el citado «malestar en la globalización» produce por doquier, en las naciones del Tercer Mundo, fuertes críticas al modelo de apertura que debe, en cambio, adaptarse a las condiciones de cada país, no que sea un modelo igual para todos, diseñado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.*

*En ese orden de ideas, viene abriéndose paso la necesidad de un modelo económico propio, como el que propone Eduardo Sarmiento Palacio, presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. O el que se promueve desde la Cepal, ahora bajo la orientación de José Antonio Ocampo, o en el grupo Pekea, conformado por investigadores de numerosos países tercermundistas.*

*¿Cómo no admitir, en presencia de este fenómeno, que Consuegra Higgins es uno de sus pioneros, igual que en la teoría económica propia de América Latina y el Tercer Mundo, donde se remonta incluso hasta nuestro pasado indígena, precolombino, que desconocen por completo las tendencias contemporáneas?*

*Si alguien, pues, pone en duda la vigencia de su pensamiento económico, basta considerar lo anterior para ver cuán equivocado está. Y cuán actual, siempre actual, es dicho pensamiento, en buena hora reunido en las Obras Completas, cuyo segundo tomo hoy sale a la luz pública.*

DOCTRINA  
DE LA  
PLANEACIÓN  
COLOMBIANA

Libro editado originalmente  
por la Fundación Universidad de América  
—Facultad de Arquitectura— en 1960

---

## **Presentación**

CON ESTA PUBLICACIÓN, la Fundación Universidad de América pretende llevar ante la opinión pública para su discusión los puntos de vista de uno de sus profesores sobre el tema de la Planificación Integral aplicada al caso colombiano. Su contenido es el fruto de sus experiencias en el campo de la Planificación Nacional, Regional y Urbana, así como en diferentes cátedras de Economía.

Sobresale de su lectura la importancia que el autor atribuye a la planificación como un proceso de gobierno. Este tema es de gran importancia para el caso colombiano. Solamente cuando éste se haya discutido y aclarado con suficiencia, se despejarán a satisfacción, varias incógnitas que existen hoy día y entonces sí la planificación rendirá los efectos vaticinados por sus exégetas y superará los obstáculos que le colocan a diario en su camino algunos de sus opositores.

Los ensayos realizados hasta la fecha en el país para involucrar la planificación al proceso de gobierno en las diferentes actividades, así como en los diferentes niveles operacionales, han encontrado diversos escollos por falta de identificación del problema y de un conjunto de principios claros, precisos, sobre el papel que debe jugar la planificación estatal en un país con las características del nuestro.

Esta ciencia ha llegado a nuestro medio en diversas oportunidades y ha sido aplicada en formas distintas. Sin embargo siempre ha mantenido un denominador común cuya característica principal ha sido la imposición y no la aceptación producto de un debate en el seno de los partidos, en las esferas de gobierno, en los cuerpos legislativos y por la ciudadanía en general, que permita establecer una orientación, fijar su contenido, sus objetivos inmediatos, así como un sistema operacional acorde a estos últimos.

Esta peculiaridad forzosamente ha conducido a que los experimentos una vez iniciados sean discontinuados, modificados o en el peor de los casos no sean comprendidos por sus propios gestores y menos aún por la generalidad de los colombianos. Lleva el país experimentando en lo nacional, regional y urbano, trece y veinte años respectivamente en busca de una solución satisfactoria. Los años transcurridos y el rápido proceso de desarrollo previsto para el futuro inmediato, hacen necesario que esta discusión se inicie para que en ella se propongan las soluciones con las que puedan identificarse los diversos grupos políticos, estableciendo un marco de referencia para los mismos, que permita a los técnicos desempeñar su función debidamente y que a la postre sea el país el que reciba por medio de sus habitantes los beneficios que son de esperarse.

Esta publicación tiene, entre otros, el propósito de aportar una serie de conceptos para ser discutidos, y aspiramos a que ella sea una semilla que la Fundación Universidad de América y, en especial la Facultad de Arquitectura, germine con fuerza, ya que se estima que el momento histórico por el cual atraviesa el país es el más indicado para que estas iniciativas tomen forma.

**GABRIEL ANDRADE LLERAS**

Decano

PRIMERA PARTE

---

LA PLANEACIÓN  
EN ALGUNOS PAÍSES  
LATINOAMERICANOS

## Introducción

LA HISTORIA DE LA PLANEACIÓN ES muy reciente, pero más aún es su aceptación en las economías capitalistas. Los ensayos de la planeación comienzan en Rusia con los primeros planes quinquenales. Los resultados obtenidos en la Unión Soviética,<sup>1</sup> han servido de pasaporte a los nuevos tratamientos de la economía.

Casi todos los países del mundo han introducido en una u otra forma la planeación. Sin embargo, muchos consideran que en las economías de mercado no se hace planeación. Baycov, profesor de la Universidad de Birmingham, ha dicho: “La planeación, en el más amplio sentido de la palabra, es una realidad cuando la ejecución del plan se efectúa por medio de órdenes e instrucciones directas. Pero si los objetivos del plan se alcanzan mediante la aplicación de medidas indirectas, esto no se puede considerar como planificación, sino que debe llamársele control. Por ejemplo, si el plan fija la producción de determinadas cantidades de trigo, esto se puede considerar como *planificación*; en tanto que la fijación de determinados precios para el trigo, con objeto de estimular o restringir la siembra y lograr

---

1. Seynior E. Harris, en *Planificación Económica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 22.

así la producción de trigo deseada solo puede llamarse *control de la producción de trigo*".<sup>2</sup> En contra de las tesis anteriores, abundan ensayos y libros que defienden la posibilidad de la planeación en el capitalismo. Pero, de todas maneras, tal conducta se limita al campo de las inversiones públicas, afectando solo a la actividad privada con recomendaciones y medidas de orientación a través de la política —fiscal, cambiaria, comercial, crediticia, etc.— oficial.

Sean cuales fuesen las características de la planeación practicada por los países no socialistas la verdad es que ha significado una negación rotunda a las tesis puras del liberalismo económico. Los problemas de los países no se han resuelto con la acción de las fuerzas naturales. Los fenómenos de la concentración, la falsedad del poder del consumidor, la desigualdad en la distribución del ingreso y la aterradora ondulación del ciclo económico, han obligado al ensayo de métodos que intentan coadyuvar en la consecución de un desarrollo más rápido, con menos desperdicios y con resultados más atractivos para toda la comunidad.

\*\*\*

Algunos técnicos se aventuran a pensar que la planeación no es sinónimo de intervencionismo.<sup>3</sup> Tal planteamiento negativo no deja de ser una posición

- 
2. A. Baycov, en *Historia de la Economía Soviética*. Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 431. Baycov, refiriéndose a lo anterior cita lo siguiente: "En el sistema capitalista los planes son pronósticos, planes conjeturas, en cambio en el socialista constituyen instrucciones que son obligatorias para todas las administraciones y que determinan el curso futuro del desarrollo económico de todo el país. Lo anterior entraña una diferencia de principios".
  3. Jorge Ahumada, en su *Teoría y Programación del Desarrollo Económico* tiene una serie de frases para defender la neutralidad de la planificación, como ésta: "La programación no obliga a una mayor intervención directa del Estado, ni tiene nada que ver con la cuestión de libertad de empresa o su intervención... En consecuencia, programación o intervención estatal no son términos sinónimos", p. 29.

acomodaticia para fijar situaciones de neutralidad. Con la planeación se hace mucho o poco intervencionismo, pero se hace. Porque el solo hecho de pensar en tomar una serie de medidas que permitan obtener determinados y calculados resultados, obliga a considerar que se interviene para superar ciertas condiciones que han venido desarrollándose de otra manera. Decir que la planeación no supone el intervencionismo, sería tanto como aceptar que ella podría practicarse en el sistema de *laissez faire*. Y, la verdad es, que “la planeación no tiene cabida en el capitalismo *puro*, porque la planificación democrática supone serio distanciamiento de dicho sistema”.<sup>4</sup> Y, este distanciamiento, no puede interpretarse sino como la intervención estatal dirigida a utilizar instrumentos divorciados de los preceptos clásicos de la libre iniciativa.

El tipo de interpretación de la planeación, como la hecha por el autor comentado en la cita número 3, es la que ha servido para confundirla como un simple instrumento para el logro del puro desarrollo económico. Por eso su estrecha concepción de la planeación los lleva a pensar que el único objetivo de ella es la de “conducir a mayores oportunidades para el inversionista privado y, en general a lograr mayores oportunidades para el verdadero ejercicio de la libertad individual”.<sup>5</sup>

Pero, ¿podríamos contentarnos, en especial, en economías subdesarrolladas, con esta clase de planeación tan desvirtuada? De ahí que Burrows considere que mucho de lo que hoy se llama planificación, “con frecuencia no es otra cosa que un nombre refinado para designar el proceso que tiende a asegurar ventajas para determinados sectores”.<sup>6</sup>

---

4. Harris, *Ob. Cit.*, pp. 9 y 10.

5. Ahumada, *Ob. Cit.*, p. 29.

6. “Al mismo tiempo, una interpretación de la planificación, en el sentido de que comprende cualquiera actividad que el Estado desarrolle en el campo económico, está

La planeación, como objetivo encaminado a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos y un desarrollo económico condicionado al bienestar del hombre, debe ser el ideal de un Estado democrático. Y, si se hace indispensable para lograr las metas anteriores, limitar los privilegios de la actividad privada, su justificación se defiende con la radiografía de desigualdades en los ingresos que se han cosechado con la abusiva libertad concedida a los intereses privados.<sup>7</sup>

Si una “planeación” pretende ignorar el problema social, no puede aspirar al calificativo de tal.<sup>8</sup> La planeación exige una actividad para lograr el crecimiento y puede suponerse que el “desarrollo económico es el incremento de la producción *per cápita* de bienes materiales en el transcurso del tiempo”.<sup>9</sup> Pero este esfuerzo colectivo que demanda el incremento habrá de tener como objetivo fundamental el aprovechamiento equitativo de sus beneficios por parte de todos los miembros de la colectividad.

\*\*\*

En lo puramente económico, la planeación en los países subdesarrollados tiene que practicarse como una política de tipo defensivo. Se hace necesario “insistir en que la tarea de promoción del desarrollo debe depender funda-

---

desfigurada por el hecho de que muchas de estas actividades no pueden, por ningún error de imaginación, ser confundidas con un plan”. Raymond Burrows, en *Planificación Económica*, Ed. América, p. 273.

7. “Muchas veces la libertad solo es empleada en fortalecer desigualdades considerables en riquezas y oportunidades”. Burrows, *Ob. Cit.*, p. 285.
8. Ella debe “prever un mínimo de seguridad social y corregir las desigualdades en el ingreso”. Jan Tinbergen, en la *Planificación del Desarrollo*. Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 9.
9. Paul A. Baran, en *La Economía Política del Crecimiento*. Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 35.

mentalmente del aprovechamiento, conservación y dirección racional de sus propios recursos".<sup>10</sup> Lo anterior no significa un descartamiento de posible utilización de financiaciones de orígenes foráneos, pero sí niega la dogmática doctrina que condiciona el desarrollo a la "expectativa única del aporte extranjero".<sup>11</sup>

Muchas veces, para ocultar una posición reaccionaria ante el desarrollo económico y social, se pretende acudir a sofismas y escapes como el anteriormente anotado. Porque la planeación del desarrollo significa romper estructuras y situaciones de privilegios que estorban el desenvolvimiento de fuerzas productivas y de intentos de solución de desbarajustes sociales. "El desarrollo, históricamente, siempre ha significado una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo. El desarrollo siempre ha sido impulsado por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, encontrando siempre oposición y obstáculos por parte de aquéllos que pretenden la preservación del *statu quo*, que están enclavados en los convencionalismos sociales existentes que derivan beneficios innumerables, hábitos de pensamiento de las costumbres prevalecientes y en las instituciones".<sup>12</sup>

---

10. Luis Emiro Valencia, en Planeación de un Mercado Común Democrático, *Revista de Economía Grancolombiana*, No. 1.

11. El economista norteamericano Paul A. Baran, en su *Economía Política del Crecimiento*, considera que "la naturaleza "irreformada" del imperialismo contemporáneo, mantiene una animosidad inherente hacia toda iniciativa genuina de desarrollo económico por parte de los países atrasados". p. 9. *Ob. Cit.* "El desarrollo, dicen los planificadores de la India, no es otra cosa que el proceso de utilizar con la mayor eficacia posible los recursos de una comunidad con miras a lograr fines determinados". Second Five Year Plan, 1956, Government of India Planning Comision, p. 6.

12. Baran, *Ob. Cit.*, p. 19. Un ejemplo para la tesis anterior: Muchos aspiran a que los créditos extranjeros sirvan para comprar tierras a latifundistas o para colonización, a fin de esquivar una auténtica reforma agraria.

Podríamos pecar de demasiada insistencia en la atención que merece el aspecto social en la política de desarrollo. Máxime cuando en las economías socialistas se habla exclusivamente de planeación económica. Pero lo anterior mantiene su razón de ser en la misma razón de los sistemas: En la economía socialista la planeación es total, en todas las actividades económicas, sociales, culturales, etc. y la propiedad particular de los medios de producción no existe; en la economía capitalista sucede lo contrario y, por lo tanto, los resultados del desarrollo pueden servir para favorecer exclusivamente a un sector muy reducido, si el Estado no tiene en cuenta el factor social en la distribución de los ingresos.

\*\*\*

Sería difícil encontrar un colombiano enterado en cuestiones económicas y alejado de intereses exclusivamente personales distintos a los que benefician la comunidad en su conjunto, que intentara restarle importancia a la planeación. Si acaso se dan comentarios adversos, ellos no se ubican en el campo doctrinario, como lo han hecho autores extranjeros de la escuela liberal —Hayek, Jewker, etc.—,<sup>13</sup> sino más bien en aspectos personales, o críticas reclamando una labor más concreta y positiva del organismo que la dirige.

Ante la economía de desperdicio<sup>14</sup> y la política económica inconsciente

---

13. Ver, Friedrich A. Hayek, en *Camino de Servidumbre*, especialmente en las pp. 33 y 35, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, y John Jewker, en *Juicio de la Planificación*, Ed. Aguilar. Sin embargo las críticas de Jewker, se exponen más que todo desde una posición político-partidista que pretende encontrar errores en todos los programas y tesis del laborismo inglés.

14. "Desperdicio de la tierra, no utilizada suficientemente, dedicada a cultivos o a la ganadería. Desperdicio de la raza, minada por las enfermedades, sin educación ni educación para el trabajo, que constituye un inmenso capital de mano de obra derrochado..." Alfonso López Michelsen, discurso del 15 de julio de 1960.

practicada durante tantos años, se ha entrado a pensar en serio en la programación y en el ordenamiento de metas que permitan superar las características de una estructura de economía subdesarrollada. El desarrollo económico y social que se logra a través del incremento permanente del ingreso y como fruto del aumento real de la producción, constituye un objetivo no ajeno a nuestros estadistas y técnicos.

La limitación de los recursos, la dependencia económica y el impacto de los trastornos y fluctuaciones de los mercados internacionales, han conducido indefectiblemente a la acogida de conductas que permitan programar el desarrollo y políticas económicas de tipo defensivo.

Tal vez el desorden económico practicado por el gobierno militar en uno de los momentos históricos que hubiera podido ser de fácil aprovechamiento a favor del desarrollo, consecuencia de los precios altos del café, permitió demostrar que, paradójicamente, por la ausencia de la planeación, una prosperidad en el comercio exterior puede producir a la larga trastornos internos.

En su discurso ante los delegados al Primer Congreso Nacional de Economistas, el actual Presidente de la República, dijo: "Sabien ustedes cómo uno de los propósitos del nuevo Gobierno será el de proponer al Congreso en la reforma administrativa, la creación inmediata del Departamento Administrativo de Planeación. En ese Departamento se tratarán de acumular hasta donde sea posible todos los recursos de investigación y de dirección económica oficial; *no estará como está ahora dentro de una atmósfera de abstracciones, imaginando planes sin contacto alguno con la administración y la realidad del país.* Será el foco administrativo que servirá al Consejo de Planeación y Programación de todas las actividades oficiales, *al cual concurrirán no solamente los Ministros de Estado, sino también los dirigentes de aquellos institutos autónomos y semiautónomos que hoy tienen influencia decisiva sobre la orientación económica de la República.* El

Departamento será en sí mismo la Secretaría de tal Consejo. Y hasta donde sea posible, yo creo poder garantizar que en los cuatro años venideros, *no se acometerá empresa alguna en materia de desarrollo económico, que no esté sometida a un riguroso plan aprobado por el Consejo con la colaboración técnica indispensable del Departamento Administrativo. En administración pública en Colombia hay que torcerle el cuello a la imaginación.* No puede ciertamente obligarse al Congreso a que se acomode a los conceptos de planificación que el Departamento Administrativo y el Consejo prescriban como más convenientes. Pero existiendo tal equipo técnico, coordinado con el Departamento y el Consejo, al menos quedará en cada caso el testimonio de *que si el Congreso quiere comprometerse en aventuras y empresas sin finalidad clara, sin financiación posible, que constituya una carga no retributiva para las generaciones futuras, lo hará por su propia cuenta y a conciencia de que la técnica juzga que está asumiendo la responsabilidad de un disparate.* Cuando todo eso ocurra, ustedes, avanzada de una técnica que comienza a ser vieja en el mundo, cuando aquí apenas se inicia, serán juzgados por los colombianos con gratitud *como las gentes limítrofes entre la magia y la certidumbre, entre el caos y la organización*".<sup>15</sup>

Y, podríamos preguntar: ¿Ha cumplido el Organismo de la planeación con los propósitos tan claramente definidos por el Presidente? La verdad es que en su apenas año largo de existencia, la etapa de su organización se ha completado y sus proyectos de trabajo comienzan a ser realidades.

Sin embargo, un poco alejados del conformismo, en las páginas siguientes, con la firme convicción de la crítica constructiva, comentamos y analizamos algunos aspectos del espíritu de la legislación de nuestra planeación nacional. Esas críticas no expresan auténtica planeación integral y democrática. E,

---

15. Alberto Lleras Camargo, discurso de junio 17 de 1958.

incluso, ellas se basan en gran parte, como podrá comprobarse, en los argumentos expuestos por el Jefe del Ejecutivo en su discurso.

Porque la verdad es que si la Planeación Nacional no ha podido cumplir con objetivos más amplios, la principal causa ha de buscarse y se encontrará en la estrechez y limitación de la legislación que la reglamenta. Tanto es así que ni la Ley 19 ni los Decretos reglamentarios recogen fielmente el pensamiento doctrinario del Presidente Lleras sobre Planeación: Ya se ha visto en lo transcrito, cómo el Primer Mandatario expuso la importancia de la coordinación —que supone el sometimiento de la inversión pública, incluyendo la de los institutos autónomos y semiautónomos, a la conducta determinada por Planeación— y la necesidad de basarse en la escueta realidad del país, con sus recursos y sus problemas sociales.

LA  
PLANEACIÓN  
EN COLOMBIA

---

## La Legislación de la Planeación Nacional hasta 1958

LA LEGISLACIÓN de la Planeación Nacional colombiana, a pesar de los intentos hechos desde 1951, tan solo en 1958 quedó estructurada en una Ley general sobre reforma administrativa, la cual ha venido siendo complementada por varios decretos que han permitido la implementación de un Organismo, integrado por un Consejo y un Departamento Técnico encargados de atender los diferentes aspectos económicos del país y con funciones definidas dentro del campo de la asesoría a la rama Ejecutiva del Poder Público.

En las reformas constitucionales de 1936 y 1945, se establecieron los preceptos necesarios para el fomento de la planeación. En realidad, a nuestro Estatuto legal fundamental se le incorporó un importante mandato que instituye: “El Estado puede intervenir por mandato de la Ley en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de *racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas*, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”.<sup>1</sup>

La facultad de intervenir para racionalizar los fenómenos inherentes a la actividad económica, puede aceptarse como la base primaria de una planeación que habría de servir para someter las inversiones públicas a programas

---

1. Artículo 32 de la Constitución Política Colombiana. (Las cursivas son nuestras).

definidos, para orientar la actividad privada y para determinar la política económica y social a favor del desarrollo. Máxime cuando en el artículo 76, correspondiente a las facultades del Congreso, se dice que una de ellas es la de “*Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse*”.

En la década pasada algunos Ministerios programaron su política a varios años y en 1948 la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, después de un importante estudio, presentó un trabajo completo de la realidad económica nacional, conocido con el nombre de “Informe Currie”.

Con el Decreto No. 1928, de 1951, se creó la “Oficina de Planificación de la Presidencia de la República”. Las funciones se referían, 1º, al estudio de “las variaciones en la estructura de las cuentas nacionales”, utilizando todas las fuentes y programas oficiales; 2º, a la colaboración en la elaboración y tramitación de empréstitos oficiales y privados; 3º, a la coordinación de la asistencia técnica extranjera; 4º, a la presentación de recomendaciones al Gobierno en lo concerniente a un mejor aprovechamiento de los créditos extranjeros y, por último, a la facultad de servir de cuerpo consultivo del Presidente en todo lo relacionado con los aspectos económicos y financieros del país.

El Decreto 0389 de 1952, modificó el artículo segundo del Decreto 1928 —el que determinaba el personal— creando un Consejo Nacional de Planificación, integrado por tres miembros nombrados directamente por el Presidente de la República. Como personal subalterno de dicho Consejo quedaron un Secretario General, dos economistas y secretarías, esto es, los mismos funcionarios del Organismo anterior. Tan solo se suprimió el cargo de Di-

rector de la Oficina de Planeación.

El Decreto 3080 de 1954 creó el “Consejo Nacional de Economía” dependiente de la Presidencia de la República y como organismo consultivo del gobierno nacional. En su composición formaban parte el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación de Cafeteros y cuatro miembros de libre nombramiento y remoción del Jefe Ejecutivo. Además, todos los Ministros del Despacho Ejecutivo tenían derecho a intervenir cuando lo consideraran necesario y a pedir la convocatoria del Consejo cuando quisieran presentar estudios o iniciativas.

La función primordial del Consejo se basaba en los conceptos que podía dar al Gobierno sobre planes de desarrollo y política económica “en los ramos monetarios, fiscales, crediticios y cambiarios”. Igualmente se estableció como requisito indispensable para la aprobación de créditos externos a cargo de la Nación el concepto favorable de dicho Organismo.

### **La Legislación actual de la Planeación Nacional**

La Ley 19 de 1958, aprobada por el Congreso Nacional, decreta, en algunos de sus artículos, la creación de los organismos de la dirección económica y planeación de la Nación.

Estos organismos están representados por un Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

El Consejo lo integran, el Presidente de la República y cuatro Consejeros de dedicación exclusiva designados, dos por el Presidente de la República,

uno por el Senado de la República y otro por la Cámara de Representantes. La Cámara y el Senado solo pueden elegir sus consejeros escogiéndolos de listas que pasa el Ejecutivo. Dichos Consejeros son designados para períodos de cuatro años, aunque se estipuló que para el primer período los elegidos por el Congreso solo estarán dos años. Los Ministros del Despacho, el Gerente de la Federación de Cafeteros y los funcionarios que designe el Gobierno quedan facultados para tomar parte con voz en las deliberaciones del Consejo.

Las funciones estipuladas en el artículo segundo de la Ley, hacen saber que el Consejo se encargará del estudio y coordinación de la política económica del Estado; vigilará el desenvolvimiento de la economía nacional; interviendrá como máxima autoridad técnica en “la proyección de los planes generales de desarrollo económico” y en “los parciales referentes a la inversión y al consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privado” y, organizará el aprovechamiento de la asistencia extranjera.

En el artículo tercero se crea el Departamento Administrativo de Planeación con funciones específicas, entre las cuales, sobresalen:

1. Labores encaminadas a recoger toda clase de material relacionado con investigaciones y estudios económicos realizados por entidades públicas o privadas que puedan servir para la formulación de la política económica y planes de desarrollo.
2. Elaboración de programas y sometimiento de ellos a la consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Gobierno Nacional.
3. Preparar al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación informes sobre la situación económica del país y sobre las medidas que con-

sidere deben adoptarse.

4. “Programar, determinar e implantar las técnicas para la formación y ajuste del plan general de desarrollo económico y de los planes parciales.”
5. Impartir las instrucciones para la organización de las Oficinas Seccionales de Planeación.
6. Recolectar y coordinar los planes de las Oficinas Seccionales para conocimiento del Consejo.
7. Elaborar y preparar programas de inversiones públicas cuatrienales, que puedan llevarse a cabo con los recursos del Presupuesto Nacional.
8. Llevar a cabo directamente investigaciones económicas cuando se consideren indispensables.
9. Informar periódicamente al Presidente sobre el resultado de la ejecución de los planes de desarrollo económico, lo mismo que de las inversiones públicas.

El Departamento Administrativo de Planeación está bajo la dirección de un Jefe designado directamente por el Presidente de la República. Dicho Jefe quedó facultado para exigir a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Gobernadores, Alcaldes, Banco de la República, etc., las informaciones que necesite para el cumplimiento de las funciones especificadas anteriormente.

El jefe del Departamento sirve de Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y de Secretario Técnico de la Presidencia de la República.

## **Organización interna del Departamento**

### **Administrativo de Planeación**

El Decreto No. 0239 de enero 31 de 1959, determina las funciones y el personal del Departamento Administrativo de Planeación.

El Departamento que, como se ha dicho, está bajo la dirección de un Jefe, cuenta con dos divisiones: de Planeación y de Asuntos Generales, cada una de ellas a cargo de un Coordinador.

La división de Planeación la componen las Secciones de Problemas Actuales, Inversiones Públicas, Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo, Economía Externa y Proyecciones.

La División de Asuntos Generales cuenta con las Secciones de Asistencia Técnica, Administración de Personal, Pagaduría y Almacén, Jurídica, Información y Estadística.

En el Decreto se especifican las funciones de cada una de las anteriores Secciones. Así, *Proyecciones*, se encarga de centralizar todas las informaciones macroeconómicas y de recomendar al Consejo normas técnicas y metodologías que deban prescribirse. Y, bajo la dirección del Jefe del Departamento hace investigaciones para la formulación de proyecciones de la economía nacional de mediano y largo plazo. *Problemas Actuales*, prepara informes periódicos para el Consejo, sobre la situación económica del país y sobre medidas que podrían adoptarse. *Inversiones Públicas*, analiza, con los Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos, etc., los planes de inversiones públicas; sugiere al Consejo las normas que deben determinarse para la preparación de proyectos de inversiones de los Ministerios, Institutos, entidades semipúblicas, etc. *Planeación Regional, Acción Comunal y*

*Urbanismo*, asesora al Consejo en todas las iniciativas encaminadas a la constitución de las oficinas regionales, departamentales y municipales de planeación, recomendando las formas de integración; asesora a dichas oficinas en su organización y funcionamiento. También orienta, coordina y asesora las oficinas de planeación de las entidades semipúblicas y dependencias administrativas, examinando los resultados de sus actividades. Está facultada para revisar y conceptuar sobre los aspectos técnicos de los contratos que celebren los departamentos, distritos o municipios con particulares o con entidades oficiales o semioficiales para la prestación de servicios técnicos de urbanismo, etc. *Economía Externa*, planea, prospecta y estudia las normas técnicas para las solicitudes de crédito externo; investiga y estudia las posibilidades de obtención de dichos créditos; estudia las situaciones económicas externas, etc.

La *Sección de Asistencia Técnica*, está encargada de examinar y establecer, de acuerdo a las peticiones de organismos oficiales, la asistencia técnica extranjera y aprobar todos los contratos de dicha asistencia a la Nación; recibe los informes escritos de los expertos extranjeros y prepara su publicación, etc. La *Sección Jurídica*, asesora al Departamento y al Consejo en todo lo relacionado con contratos, aspectos jurídicos de los planes y redacta los anteproyectos de leyes y decretos que se entregarán a la consideración del Gobierno, de acuerdo a las conclusiones del Consejo. La *Sección de Información, Publicaciones y Consultas*, dirige la biblioteca del Departamento, recoge y archiva los documentos y estudios de entidades públicas, semipúblicas y privadas y efectúa publicaciones de los trabajos aprobados.

Cada una de las secciones cuenta con un equipo de técnicos, especialmente economistas, ingenieros, urbanistas y sociólogos.

### **Las Funciones del Consejo Nacional de Planeación**

A través del Decreto No. 1088 (abril 15) de 1959, se reglamentaron las funciones del Consejo de Política Económica y Planeación.

Este Organismo quedó encargado de redactar las recomendaciones que pueda tomar el Gobierno en la política económica nacional y las sugerencias de proyectos que sirvan para mantener la estabilidad económica del país. Puede indicar al Gobierno las alternativas sobre fomento de producción, distribución y consumo y dirigir la política de asistencia técnica; preparar los proyectos de decretos y leyes de aspectos económicos y coordinar y vigilar a los organismos encargados de ejecutar los programas y planes económicos del Gobierno.

El Consejo examina los trabajos elaborados por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos en lo relacionado con los planes de desarrollo, política económica, programas de inversiones, creación y organización de oficinas regionales de planeación, etc.

Las reuniones ordinarias del Consejo se hacen semanalmente.

El Decreto No. 2042 (julio 28) de 1959 establece que el Consejo solo puede atender consultas que formule la Rama Ejecutiva del Poder Público, por medio de los Ministerios o Departamentos Administrativos, incluso las solicitudes del sector privado. En el artículo 2° se determina que “las deliberaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación son de carácter estrictamente reservado; pero esta podrá hacer conocer las determinaciones que en ellas se tomen cuando lo estime conveniente y oportuno”.

### **Labores desarrolladas y documentos producidos por Planeación Nacional**

Haciendo una limitación a las labores desarrolladas por la Planeación

Nacional en su última etapa (Departamento Administrativo de Planeación), se presentan como trabajos y actividades de más importancia, los siguientes:

1. Ha estudiado la marcha de la economía colombiana, recopilando cierta información básica.
2. Colaboró, ampliamente en la elaboración de la "Plataforma de Desarrollo Económico y Bienestar Social".
3. Ha venido trabajando en una Tabla de Insumo-Producto, para el año de 1956, la cual comprende las interrelaciones económicas del país, en su conjunto y distribuidas en 34 sectores.

Los treinta primeros sectores se hallan constituidos por las agrupaciones económicas de demanda intermedia y, los cuatro restantes, están conformados por los grupos de demanda final.

Dentro de los primeros se incluyen las actividades agropecuarias, mineras, industriales (20 grupos industriales), de construcción, comercio, electricidad, comunicaciones, servicios y transportes. Integran la última el sector del Gobierno, de las familias, el exterior y formación de capital.

4. Ha elaborado los estatutos departamentales y municipales que han servido para la creación de los Organismos Seccionales de Planeación.
5. Ha redactado y publicado normas sobre Acción Comunal, a fin de contribuir a la fomentación de la colaboración ciudadana en la solución de los problemas de la comunidad.

6. Ha colaborado en la nueva presentación del presupuesto nacional, en busca de una programación de los gastos públicos. A los departamentos y municipios más importantes también les ha prestado una asesoría directa en la elaboración programática y funcional de sus presupuestos.
7. Ha participado en investigaciones como las del Mercado Común Latinoamericano y ha preparado “estudios sobre la situación económica a corto plazo y de política monetaria, cambiaria, tributaria, etc.”.
8. Ha elaborado un programa de inversiones públicas para cuatro años. Este documento será presentado al Congreso para su estudio y aprobación.
9. Preparó un informe sobre las actividades en el primer año de labores, dirigida al Congreso Nacional.
10. Preparó un informe sobre programa de asistencia técnica para el año de 1960 y coordinación de la asistencia que se ofrece a Colombia por países amigos y entidades internacionales.
11. Proyecta presentar al país en el mes de junio un plan general de desarrollo económico para cuatro años.
12. Está finalizando un trabajo completo sobre la situación de la ganadería en el país, incluyendo las medidas que deben tomarse para el incremento de esta industria.
13. Trabaja en colaboración con el Banco de la República en la actualización, mejoramiento e implantación de varios sistemas en las cuentas nacionales.

14. Trabaja en el estudio integral de la economía del transporte colombiano.
15. Trabaja en el estudio integral del sector industrial y su participación futura en los programas de desarrollo que contempla el Gobierno.
16. Programa un estudio demográfico desde el punto de vista del desarrollo económico.
17. Trabaja en la redacción de un Manual sobre normas que deben seguirse en la preparación de proyectos para solicitud de crédito externo por parte de entidades públicas, semipúblicas y privadas.
18. Trabaja, en colaboración con las Sociedades Colombianas de Planificación, Arquitectos e Ingenieros, en la redacción del Código Nacional de Urbanismo.<sup>2</sup>

### **Comentarios a la Legislación de la Planeación Nacional**

El Jefe de la Planeación Nacional en el primer mensaje al Congreso dijo: “Sin temor a equivocarse se puede afirmar que la Ley 19 de 1958 y sus decretos reglamentarios constituyen un programa general de Gobierno que persigue modernizar los organismos administrativos que requiere un Estado para resolver los problemas de la época presente”.<sup>3</sup>

En cuanto a los artículos de la Ley que se refieren a la planeación, realmente superan las normas establecidas en los decretos anteriores y recogen las

---

2. Una información más completa sobre las últimas actividades desarrolladas por Planeación Nacional han quedado relatadas en el 2º mensaje al Congreso Nacional que acaba de presentar el Jefe del Departamento.

3. Jorge Franco Hoiguín. Informe al Congreso, p. 3.

observaciones que en favor de una mejor legislación se habían hecho en diferentes documentos.

Sin embargo, al estatuto actual —ley y decretos— puede hacérsele comentarios en el campo de su concepción unilateral de la planeación, en su simple condición de organismo de consulta, etc.

En verdad, el Departamento Administrativo de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, han sido constituidos para atender solamente los aspectos económicos. En las funciones que la ley otorga al Departamento se especifica que recogerá toda la información necesaria para la “elaboración de los planes de desarrollo económico”. Por su parte el Consejo, como bien su nombre lo dice, se limita a la política económica, de acuerdo a lo expresado en el ordinal a).<sup>4</sup>

Lo anterior no satisface plenamente los avanzados postulados de la planeación integral. Porque no puede pensarse en las bondades de una ordenación racional en la explotación de los recursos, en su mejor aprovechamiento, si se descuidan los factores sociales y físicos. La Planeación, como instrumento de trabajo del Estado moderno no puede circunscribirse a la exclusiva búsqueda del desarrollo económico. Porque para el Estado el desarrollo económico en sí no puede ser un fin sino un medio. El fin es el hombre. Es la comunidad. Y a su servicio debe ponerse el desarrollo.

La tesis de que la intervención del Estado o la planeación solo tiene que servir para orientar y procurar toda clase de facilidades a la libre iniciativa, hay que reconocerla como simple desvirtuación de la Planeación. Si la pla-

---

4. “Recomendar medidas gubernamentales sobre la política económica nacional y los objetivos generales de desarrollo del país”. Artículo 1º del Decreto 1:088 de 1959.

neación al final de la jornada solo puede presentar un saldo de aumento de productividad, o, en otras palabras, de simple desarrollo económico, entonces diremos que ha cumplido una función a medias.<sup>5</sup> Porque no es cierto que el desarrollo en sí conlleve la solución a la anarquía productiva ni mucho menos a los problemas sociales. De ahí que se haga necesario acompañar al desarrollo de la distribución equitativa de los ingresos. Esto último es tanto más importante por cuanto resulta peligrosa la aceptación de una bondad cuantitativa del desarrollo mediante el análisis generalizado del ingreso *per cápita*: Una situación promedial, por más que se compruebe su aumento, indica poco en el asunto social, ya que puede ser el fruto de exagerado aumento de los ingresos de los propietarios de medios de capital. Si ha de aceptarse la medida del ingreso *per cápita*, tiene que ser bajo la condición de que tal índice represente equitativamente a los integrantes de la comunidad que han participado en su consecución.

A diferencia de otros estatutos reglamentarios de la planeación en países latinoamericanos, el nuestro aparece huérfano de preocupación social. Sus fundamentos son los problemas económicos puros y resulta difícil en su largo articulado encontrar la enumeración de un problema concreto del hombre para su estudio y solución. No sucede lo mismo, por ejemplo, con los mandatos legales de México: En un último Acuerdo del presidente López Mateos, sobre programas de Inversiones de las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal para los años de 1960 a 1964, se establece que todo “Programa de Inversiones Públicas perseguirá como objetivos fundamentales los siguientes”:

I. Acelerar el desarrollo económico y social del país;

---

5. “Es posible que crezca la producción y, sin embargo, que la masa del pueblo se empobrezca”. W. Arthur Lewis, en *Teoría del Desarrollo Económico*, p. 9, Editorial Fondo de Cultura Económica.

- II. Lograr, junto con la inversión privada, un incremento de la producción que supere el aumento de la población nacional;
- III. *Obtener una mejoría de los niveles de vida de todos los mexicanos;*
- IV. Crear nuevas fuentes de ocupación para absorber el creciente número de trabajadores y ampliar el mercado interno;
- V. *Corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población para extender las oportunidades de progreso y bienestar a grandes sectores nacionales;*
- VI. Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones como medio de atender una mejor distribución de la población con fines productivos, etc.

Más adelante, en la exposición de otras condiciones, se obliga a los organismos mencionados a tener en cuenta que “las inversiones tengan una elevada productividad económica y social” y “que independientemente de los rendimientos económicos de las inversiones, se tome en cuenta también el número de habitantes que se beneficiarán con las obras”.

En Puerto Rico la ley fundamental de la planeación (Ley 213 del 12 de mayo de 1942 sobre Planificación y Presupuesto) en su artículo 3º expresa los propósitos generales que son los de “guiar el desarrollo de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado y económico, el cual, *de acuerdo con las actuales y futuras necesidades y los recursos humanos, físicos y económicos, hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes,* y aquella eficiencia y economía en el proceso de desarrollo, en la distribución de población, en el uso de las tierras y en las mejoras públicas que tiendan

a crear condiciones favorables a tales fines”. Los funcionarios de la Oficina Central de Planificación de Puerto Rico, son enfáticos en defender los objetivos de su planificación como eminentemente social y económica ya que se encamina “a la preparación de planes de desarrollo de las funciones gubernamentales que tienen como finalidad principal el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la de planes económicos orientados a recomendar programas de acción y formas de financiación para el desarrollo de tales funciones”.<sup>6</sup>

Para el caso de la India, país subdesarrollado, donde la planeación ha alcanzado mucha importancia, resumen la doctrina de su planeación de la siguiente manera: “En la elaboración del Plan Quinquenal se tuvo siempre presente la importancia de coordinar lo físico, lo económico y lo social, con miras a un programa de mejoramiento a largo plazo. El segundo Plan Quinquenal está encaminado a reconstruir la India rural, con base en un desarrollo industrial, *asegurando las mayores oportunidades de trabajo y mejoramiento de las clases menos favorecidas*, hecho que repercutirá en un mayor y más equilibrado desarrollo nacional... *El desarrollo es un proceso continuo y complejo que abarca todos los aspectos de la comunidad, en lo social, lo físico y lo económico y debe extenderse a las esferas educacionales, sociales y culturales.*”<sup>7</sup>

En el reciente Congreso Mundial de Planificación, reunido en Puerto Rico (junio de 1960) se trató el tema de los diferentes conceptos de planeaciones económicas, sociales y físicas, considerando que en muchos países se estaba cometiendo el error de dividir la planeación con la creación de organismos dedicados a la programación puramente económica o física, cuando la verdad

---

6. *La Junta de Planificación de Puerto Rico*, p. 21. Ed. Departamento de Instrucción Pública.

7. *Second Five Year Plan*, traducción de Leonor Salcedo.

es que la planeación no puede ser más que una sola: *Integral*, de contenido económico-social-físico. Por otra parte en el Seminario que antecedió al Congreso, en sus conclusiones se llegó a una aceptación unánime de conceptos en el tema de la Planeación Integral. Por ejemplo, se consideró que la planificación no debía continuar manteniendo los rótulos de física o económica, ni mucho menos someterse a prácticas limitadas ya que ella tiene que ser aceptada de manera integral teniendo un objetivo social en sus propósitos generales de desarrollo.

\*\*\*

Es digno también de comentario las pocas facultades con que cuenta la Planeación Nacional para conseguir que otros organismos sometan sus programas y proyectos a su revisión y orientación. Tan solo tiene que limitarse a “recoger y analizar los resultados de investigaciones y estudios económicos que se realicen por oficinas públicas”. Más que todo se trata de una dependencia de consulta del Presidente de la República, sin atribuciones especiales para intervenir por su propia cuenta o para vigilar los resultados en la ejecución de la política económica.

\*\*\*

En la legislación especial del Consejo merece comentarse la parte correspondiente a su composición. Los cuatro consejeros, distintos del presidente, son prácticamente designados por el Ejecutivo. Como se ha explicado, el Legislativo está sometido a la escogencia de candidatos recomendados en ternas por el Presidente de la República. No existe, por lo tanto, libertad ni del Senado, ni de la Cámara, para elegir a sus representantes ante el más importante organismo de la planeación colombiana.

Y, si se tiene en cuenta, que, tanto lo que puede producir el Departamento Administrativo de Planeación como recomendar el Consejo de Política Económica, en última etapa ha de llegar al Parlamento para convertirse en leyes, lo aconsejable sería asegurar la vinculación y confianza del poder legislativo con la presencia en el Consejo de consejeros escogidos libremente por las dos corporaciones.<sup>8</sup>

El Decreto 2042 impregna al Consejo de extrema reserva. Es todo lo contrario de lo que sucede en otros países. Porque la planeación exige consulta y diálogo con la comunidad. Casi siempre cuando se planifica se toma una actitud diferente ante el consuetudinario desenvolvimiento de las cosas económicas y sociales. Muchas veces estas nuevas actitudes de programación de realizaciones exige sacrificios, sometimientos y cambios en la espontaneidad o en las costumbres. Y, nadie más que los ciudadanos deben estar enterados. En Puerto Rico, por ejemplo, no solamente se descartan las “deliberaciones de carácter estrictamente reservado”, sino que en la Ley de Planificación se fijan los derechos ciudadanos, garantizándolos con la “celebración de vistas públicas de manera que los ciudadanos puedan expresar sus puntos de vista a la Junta de Planificación”. Para explicar la importancia de esta consulta pública, los funcionarios de la planificación de ese país, afirman que *“las vistas públicas constituyen el instrumento más efectivo que tiene la Junta a su disposición para obtener los puntos de vista del público”*.<sup>9</sup>

\*\*\*

Para superar el sistema de planeación practicado hasta la fecha, hace falta

---

8. Así ha quedado restablecido en los Consejos de Planeación Departamentales y Municipales.

9. La Junta de Planificación de Puerto Rico, ya citada.

introducir en la legislación un nuevo espíritu que asegure funciones más amplias. De esta manera, al estatuto actual de planeación nacional, además de las observaciones anteriores, también consideramos indispensable que se le introduzca una herramienta legal más integral que, al lado de la programación de las inversiones públicas, permita intervenir en la orientación positiva de la actividad particular, especialmente en la bancaria, productiva y comercial. Así podrían aprovecharse mejor los recursos nacionales, evitando, por ejemplo, a través de la práctica de una política de selección crediticia y de frenos a las inversiones suntuarias y suntuosas el desperdicio de nuestras posibilidades. En este concepto de planeación integral, se involucra, lógicamente, el factor social. Carlos Lleras Restrepo, en las críticas hechas a la llamada Plataforma Económica, elaborada por Planeación Nacional en asocio de los técnicos de la Cepal, expresa que allí no se tuvo en cuenta el verdadero concepto de desarrollo e invita a que se analicen “las fórmulas del programa oficial para que se diga hasta qué punto garantizan ellas una mayor participación de las clases pobres en los aumentos del ingreso nacional; con qué eficacia corrigen la tendencia a la concentración y aminoran la desigualdad originaria; qué se ha ideado y prepara para modificar esta misma desigualdad desde sus orígenes y de qué manera se busca conciliar la necesaria capitalización con una mayor equidad en lo que a la propiedad de los medios de producción se refiere”.<sup>10</sup>

Desarrollo económico con distribución equitativa del ingreso tiene que constituir la norma en la conducta de una planeación democrática para el país. Implícitamente, al hablar de desarrollo se supone que para lograrlo, hay necesidad de antecederlo con reformas en la estructura económica y social que permitan superar las mamparas —régimen de tenencia de la tierra, especulación, explotación imperialista de los recursos, etc.— que hoy se presentan como fuerza de obstáculos.

---

10. Conferencia del 4 de abril de 1960.

### **Legislación y Doctrina de la Planeación Departamental**

La planeación de los departamentos colombianos comenzó a crearse y organizarse en los últimos meses de 1959, como consecuencia de la labor desarrollada por la Sección de Planeación Regional del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Anteriormente solo existían unas pequeñas dependencias en Nariño y Cauca las cuales, a pesar de las definidas funciones que las caracterizan como organismos de investigación y programación, es poco lo que han hecho por falta de personal.<sup>11</sup>

Los Organismos de Planeación Departamentales siguieron para su creación, las normas recomendadas —proyectos de ordenanzas— por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación Nacional, (Sección de Planeación Regional). Dichos Organismos se componen de Consejos y Oficinas técnicas. Los Consejos están integrados por representantes del Ejecutivo y del Legislativo y de la Planeación Nacional. La elección de los Consejeros que le corresponden a las Asambleas se hace libremente. La representación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos encuentra su fundamento en la búsqueda de coordinación a escala nacional y seccional.

*Este tipo de Consejo supera las críticas que nos hemos permitido hacer al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, ya que en su constitución a la rama legislativa se le deja en completa libertad de escoger sus voceros.*

Los Consejos de los Organismos de Planeación en los Departamentos, se limitan a funciones de orientación, coordinación y asesoría. Como carecen

---

11. Casi todos los departamentos importantes del país, aprobaron Ordenanzas en 1959 sobre creación de los Organismos de Planeación: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Huila, Chocó, Tolima, Córdoba y la Intendencia de San Andrés.

de personal de tiempo completo, en sus reuniones periódicas deben conocer los trabajos realizados por la Oficina Técnica de Planeación, adoptando y recomendando la adopción de los planes integrales y parciales elaborados por dicha dependencia y vigilando también su cumplimiento, una vez que sean aprobados por el Ejecutivo y el Legislativo. Además, tienen las facultades de dar publicidad a todos los programas y planes que se llevarán a cabo en el Departamento, con el objeto de que sean ampliamente conocidos y discutidos por la comunidad.

Ha de suponerse que, siendo el Gobernador, de acuerdo a los estatutos comentados, el presidente por derecho propio del Consejo de Planeación Departamental, y estando el Ejecutivo y el Legislativo igualmente representados, una vez que los trabajos de la oficina técnica sean adoptados por este Órgano Coordinador, su aceptación como material de política económica, física, etc., del Departamento, por parte de la Gobernación y de la Asamblea, puede considerarse como asegurada.

Por su parte las oficinas técnicas, o sea las Oficinas de Planeación Departamentales, dependen directamente del Gobernador, y están encargadas de elaborar planes integrales en busca del aceleramiento del desarrollo económico y social de los departamentos.

Sus funciones principales son:

- a) Realizar investigaciones estadísticas y análisis necesarios que puedan servir como materia prima en la formulación de la política de desarrollo físico, económico y social;
- b) Elaborar dichos programas de desarrollo, ya sea en planes a corto y largo plazo;

- c) Hacer estudios que conduzcan a reorganizaciones fiscales, administrativas, etc., y que permitan más rápidas soluciones a los problemas educacionales, higiénicos, económicos, etc.;
- d) Elaborar el presupuesto departamental con normas funcionales y de programación económica;
- e) Propender por el fortalecimiento del espíritu de cooperación ciudadana a través de la enseñanza y divulgación de la Acción Comunal;
- f) Hacer estudios especiales que coadyuven a la programación económica de tipo regional, de acuerdo a las características económicas y naturales de varios departamentos o regiones.

### ***Características fundamentales de la Planeación Departamental***

Como aspectos y doctrinas especiales de los estatutos de planeación departamentales, pueden comentarse los siguientes:

1. *Introducen los principios de la planeación integral*, abarcando no solo los factores puramente económicos, sino también los sociales y físicos;
2. Se apropian las facultades de elaborar el presupuesto, ya que este constituye el principal instrumento para la planeación, alejándolo de la órbita empírica de las Secretarías de Hacienda;
3. Se dotan de facultades especiales que establecen que los programas de las diferentes Secretarías o Dependencias de la Gobernación que no sean elaborados por las Oficinas de Planeación, serán consultadas a ella. *Tal precepto otorga facultades administrativas que aseguran la operancia de la Planeación, superando las características de oficina de simple consulta, como lamentablemente está establecido en el Estatuto Nacional.*

Estas Oficinas de Planeación Departamental, más o menos, están divididas en Secciones de: Estadística e Información, Investigaciones y Programación y Política Presupuestal. A ellas se incorporan las antiguas secciones de estadística, presupuesto, etc., que venían funcionando en los departamentos, a fin de evitar duplicidad en el trabajo. El personal, especialmente el correspondiente a los cargos de Director de la Oficina y Jefe de Secciones, es calificado, exigiéndose profesión de Economista, Ingeniero, Estadígrafo, Arquitecto, Sociólogo, etc.

### ***Importancia de la Planeación Departamental***

La importancia de la práctica de la planeación futura de los departamentos se defiende como una necesidad impostergable, si se tiene en cuenta que ella vendrá a complementar la planeación nacional y servirá para utilizar más eficientemente los recursos regionales en favor de sus propios desarrollos. Los ingresos fiscales de los departamentos constituyen el 20% de los ingresos fiscales totales del país.<sup>12</sup> El análisis de los presupuestos departamentales, permite observar que sus ingresos no son mayores por la carencia de técnica en sus sistemas tributarios y que sus gastos se bifurcan principalmente hacia la burocracia, descuidando aspectos fundamentales para el fomento económico y social. Por ejemplo, los gastos ordinarios ocupan alrededor de 50 a 60%, mientras que las inversiones<sup>13</sup> apenas cuentan con 25 a 30%. Y las mismas inversiones presentan cifras marcadamente distintas: transportes 30 a 35%; vivienda 1 a 2%; servicios 14 a 15%; edificios 3 a 4%; educación 2 a 3%; salubridad e higiene 3 a 4%, etc.

---

12. La distribución en 1958 fue: Nación 60.5%; Departamentos, 19,7% y Municipios 19.8%.

Ver estudio del Profesor Leopoldo Lascarro, sobre la situación fiscal de los municipios.

13. Con este concepto de inversión se consideran las inversiones directas e indirectas, en estudios, conservación, construcción y obras adicionales y los sueldos y jornales del personal vinculado a las obras y los gastos en maquinaria y equipo. Se excluyen gastos del personal administrativo, incluso los sueldos de maestros en la educación.

Una vez que los Organismos de Planeación de los Departamentos estén plenamente dedicados a elaborar estudios integrales de las realidades y posibilidades y se orienten las actividades y recursos hacia planes definidos, utilizando más racional y efectivamente los ingresos en favor del desarrollo económico y social, el progreso y la solución de los problemas de las regiones colombianas alcanzarán nuevos ritmos y niveles.

### ***La Planeación Departamental y la Descentralización***

La descentralización constituye uno de los temas más interesantes en la mayoría de los países. En el Seminario Internacional sobre “Contribución de la Planificación Física al Desarrollo Social y Económico Regional”, reunido en Puerto Rico, fue incluida en la agenda, ya que ese país se encuentra empeñado en una política tendiente a fomentar la localización de la actividad industrial en diferentes zonas distantes de la capital. Sin embargo entre nosotros solo ahora comienza a pensarse en la planeación como el primer instrumento de la descentralización.

### ***La concentración económica y fiscal***

En Colombia se ha venido hablando desde hace mucho tiempo de la descentralización y, últimamente, con las sorprendentes muestras de concentraciones en Bogotá, ha vuelto a tomar calor la discusión.

En verdad, un análisis de la economía fiscal y económica de las regiones colombianas, permite comprobar que “solo cinco departamentos —Cundinamarca, Antioquia, Valle, Atlántico y Caldas— con apenas 24.9% del territorio de los departamentos, obtienen el 60% de los ingresos totales departamentales y reciben el 30% de las inversiones totales del presupuesto nacional.<sup>14</sup> Esos mismos departamentos producen el 62.6% del valor total

---

14. Datos de 1959.

de la producción colombiana, localizándose en ellos el 71.4% de los establecimientos industriales y ocupando el 78.5% de los trabajadores en esa actividad.<sup>15</sup> En la producción agrícola el 60.1% les corresponde y en la actividad bancaria los porcentajes, son: Depósitos a la vista 76.3% del total del país, y crédito y descuento 76.8%.<sup>16</sup> El valor de las construcciones alcanzó un 93.6% del total nacional en 1958.

Analizados los aspectos sociales, también los cinco departamentos anotados presentaron los porcentajes más ventajosos: Por ejemplo, a pesar de contar con un 50% de la población, los analfabetos que mantienen solo llegan al 40% del total del país. El número de viviendas con servicio de agua, luz, baño y sanitarios es de 72.4%, 72.4%, 74.2% y 68.0%, respectivamente.<sup>17</sup> Por el contrario, un grupo considerable de departamentos —Boyacá, Magdalena, Chocó, Cauca, Nariño, Córdoba, Bolívar y Huila—, (o sea, excluyendo a los dos Santanderes y al Tolima, los cuales consideramos como departamentos medios), con una extensión de 60.3% sobre el total de la extensión de los departamentos, cuentan apenas con 29.2% de la población, obtienen recursos fiscales propios por 32.5% del total; reciben de la Nación por concepto de inversiones 38%; producen manufacturas por un valor que representa el 8.3%, con 8.8% de establecimientos y ocupan personal en 8.6% del total del país.

A su vez, la producción agrícola solo alcanza 18.5% y los depósitos bancarios a la vista, y créditos y redescuentos, 12% y 12.9%, respectivamente, y el valor de las construcciones solo representó un 4.1% del total nacional.

En lo social el analfabetismo representa el 41.3% y el número de viviendas

---

15. Censo de 1953.

16. Datos de 31 de diciembre de 1958.

17. Censo de 1951.

con servicios de agua, luz, baños y sanitarios es de 13.7%, 13.5%, 14.0% y 17.9%, respectivamente del total del país.

Ahora, haciendo una agrupación de los cinco primeros departamentos y del resto de los 16 (sin incluir el nuevo departamento del Meta), en el siguiente cuadro puede resumirse lo anterior:

**Actividad Económica en dos grupos de Departamentos  
(Porcentajes)**

	(a) 1	(b) 2	(c)	(d)	(e) 3	(f) 4	(g) 5	(h) 6	(i) 7	(j)
GRUPO I*	24.9	52.2	60.0	30.0	62.6	71.4	60.1	76.3	76.8	93.6
GRUPO II**	75.1	47.8	40.0	70.0	37.4	38.6	39.9	23.7	23.2	6.4

1. En relación con el total de los departamentos.

2, 3, 4, 5, 6 y 7. En relación con el total del país.

a) Territorio; b) Población; c) Ingresos fiscales propios;

d) Inversiones del presupuesto nacional; e) Valor de la producción manufacturera;

f) Número de establecimientos manufactureros; g) Producción agrícola;

h) Depósitos bancarios; i) Créditos; j) Construcciones.

\* Cundinamarca, Antioquia, Valle, Atlántico y Caldas.

\*\* Boyacá, Magdalena, Córdoba, Bolívar, Cauca, Huila, Nariño, Chocó, Santander, Norte de Santander y Tolima.

Sin embargo el problema más grave de la concentración según se ha anotado, son los índices de crecimiento de la actividad económica en Bogotá, en comparación con las otras regiones y ciudades del país. Por ejemplo, del valor total de las construcciones del país, en 1958, Bogotá copó el 63.3%, mantiene el 24% del número total de establecimientos industriales y, al 31 de diciembre de 1959, sus depósitos bancarios representaban el 40.2% del total de los depósitos bancarios del país y los préstamos copaban 40.4% del total nacional.

Este fenómeno tan marcado de concentración centralista, reclama una política descentralizadora integral que impida que el país se convierta en un organismo macrocéfalo.<sup>18</sup>

### ***La Planeación como instrumento para la Descentralización Integral***

En nuestro concepto la Planeación constituye la herramienta más positiva en la realización de una política técnica de descentralización fiscal. Como es sabido, nuestros departamentos —y municipios— reclaman permanentemente una mayor participación de los ingresos fiscales de la Nación. Sin embargo, muchas veces, aunque se simpatice con tal conducta, se tiene temor al empirismo administrativo regional que puede permitir que el traslado de nuevos recursos solo sirva para aumentar la burocracia o para emprender obras que determinen duplicidad de actividades.

Esta dudosa apreciación se desvanecerá una vez que los departamentos sometan sus inversiones a planes determinados. Porque, como se ha explicado, las Oficinas de Planeación, de acuerdo a sus funciones, someterán racionalmente las inversiones hacia el objetivo fundamental de fomentar el desarrollo económico y social de los departamentos, en coordinación con los planes nacionales y municipales.

Sin embargo, hay que suponer que la descentralización no puede basarse exclusivamente en el aspecto fiscal. El problema es más complejo porque incluye los factores de la administración pública nacional y la conducta de la actividad económica privada.

La redistribución fiscal se justifica por las supuestas inversiones en capital

---

18. Para una mejor información puede consultarse el "Informe Económico Regional", elaborado por los economistas José Consuegra Higgins, Alberto Giraldo, Jorge Esquivel, Ignacio Góyez, el urbanista Ignacio Peñero y los sociólogos Jorge Narváes y Leonor Salcedo, funcionarios de la Planeación Nacional.

social para la dotación de los servicios indispensables —energía, agua, vivienda, escuelas, puertos, carreteras, etc.— que permitan la localización industrial. Pero lo anterior hay que complementarlo con medidas que afecten las características de la administración pública nacional y la conducta de renglones que, como el del crédito, están en manos de la actividad privada. Porque, valdría preguntar: ¿De qué le serviría a un industrial localizado en un departamento de ingresos fiscales aumentados, si tiene que continuar tratando sus problemas más importantes a través del papeleo burocrático de la capital? También muchas son las veces en que industrias se ven en la necesidad de trasladarse a Bogotá o Medellín, porque la política centralizada de los bancos les impide obtener los créditos indispensables en las sucursales. He aquí, por lo tanto, la importancia de la planeación departamental, ya que a través de ella, como organismos que son de investigación, análisis y estudio, las aspiraciones regionales se dotarán de la base científica y del instrumento indispensable que les permita convertir en realidad, esta nueva atmósfera descentralista que existe en el país.

### **La Planeación Interdepartamental y las Corporaciones Autónomas**

Otra de las características de la Planeación Departamental se aprecia en sus funciones en favor de la planeación interdepartamental y de las corporaciones autónomas.

El estudio de nuestra geografía permite apreciar en algunos casos, en lo departamental y municipal, divisiones territoriales que, a consecuencia del desarrollo económico regional, se presentan en la actualidad como arbitrarias.

De ahí que, como fundamento de una etapa complementaria a la planeación

puramente departamental, se considere la importancia de la planeación interdepartamental o del fomento del desarrollo, a través de corporaciones. Tanto una modalidad como la otra ha de tener en cuenta, ante todo, para localizar su campo de acción, las características naturales y económicas del ámbito proyectado.

En cuanto se refiere a las Corporaciones Autónomas, existe ya en el país no solo ambiente favorable sino también experiencias concretas. Por el Decreto 3110 de octubre de 1954 se creó la Corporación Autónoma Regional del Cauca y recientemente el Decreto 1750 de julio 18 de 1960 acaba de crear la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú. A su vez, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, según lo informa su Director en el mensaje al Congreso, está preparando los estudios indispensables para la creación de otras Corporaciones, como las de La Guajira y la de los territorios que componen a “Surco”.<sup>19</sup>

La Corporación Autónoma Regional del Cauca se encamina a lograr fines específicos, como son los de generación y distribución de energía eléctrica, utilización de fuentes de aguas para la irrigación y el fomento de la explotación agropecuaria, minera y de los sistemas de transportes. La Corporación actúa como “entidad autónoma, descentralizada y apolítica, orientada en sus labores con criterio de estimular la iniciativa privada y de crear nuevas oportunidades para la acción particular en el desarrollo de la región”. Este Organismo está dotado de facultades para adquirir bienes, tomar dinero en préstamo y celebrar toda clase de contratos.

La administración de la Corporación está a cargo de un Consejo Directivo

---

19. Comprende los departamentos de Cauca, Nariño, Huila y algunos territorios nacionales.

compuesto por el Ministro de Fomento, los Gobernadores de los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, dos miembros elegidos por el Presidente de la República, un representante de las Sociedades de Agricultores y Ganaderos, un representante de la Asociación Nacional de Industriales (Andi) y la Asociación de Banqueros, etc. Las funciones del Consejo van desde la preparación del plan de desarrollo de la región, autorización de contratos, adopción de tarifas de servicios que preste la Corporación, hasta la promoción y fundación de establecimientos que puedan aprovechar los recursos naturales.

Para iniciar las labores de la Corporación, en el artículo 9° del Decreto 3110 de 1954, se le destinó medio millón de pesos, aportados por la Nación y el departamento del Valle. Recientemente con la Ley 25 de 1959 se estableció un impuesto de 3 por mil anual sobre monto de avalúos catastrales a todas las propiedades inmuebles situados en el Valle del Cauca, con destino a la Corporación.

### ***Comentarios generales sobre Corporaciones Autónomas***

Las Corporaciones Autónomas han sido bien recibidas por lo que pueden aportar en el descentralismo y el desarrollo general de algunas regiones del país. Sin embargo, la verdad es que los estatutos que las reglamentan, las someten a actividades puramente de desarrollo económico para conseguir ventajas en una estructura determinada. Porque lo cierto es que cuando un organismo de esta clase comienza actividades tendientes a fomentar la electrificación o riego de regiones específicas, encuentra fenómenos propios de nuestra estructura, como son el latifundismo, uso inadecuado de las tierras —por ejemplo, ganadería extensiva en zonas apropiadas para cultivos— etc. Y si la inversión no tiene en cuenta tales hechos, con toda seguridad que los objetivos económicos-productivos se alcanzarán a medias y dicha financiación oficial servirá para permitir el abuso de especulaciones y “valorizaciones” exageradas.

Para superar esos limitados objetivos, resulta indispensable acoger doctrinas más integrales para esta clase de organismos. Significa lo anterior que, además de la administración de programas de fomento puramente económicos en una situación dada, se debe tener en cuenta el factor social, con la mira a conseguir que los resultados beneficien realmente a todos los integrantes de la comunidad. Así, las corporaciones han de estar facultadas para incrementar la educación, para impedir el abuso especulativo, y para exigir a los beneficiados el uso adecuado en actividades productivas de los servicios recibidos. Sin embargo lo ideal sería —y es esta una condición para poder presagiar resultados positivos en la obtención del desarrollo social y económico— que las actuaciones de las corporaciones se vieran precedidas de una reforma agraria.

Las Corporaciones Autónomas son establecimientos públicos financiados con los recursos del Estado. Por lo tanto cada uno de sus gastos debería acompañarse con el diáfano propósito de servicio a la comunidad. De ahí que también resulte inexplicable que en sus Juntas Directivas estén representadas agremiaciones económicas de intereses particulares. Esto que sucede en la CVC, ha sido superado en el estatuto de la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú.

### **La Planeación Municipal**

La planeación municipal —en el aspecto urbanístico— constituye una de las experiencias más importantes en Colombia. El municipio, históricamente ha mantenido una posición de primer orden en la organización administrativa del país. Un 20% del total de los ingresos fiscales del país, corresponde a los municipios. Lamentablemente, la mayoría de estos ingresos se ubican en las capitales de los departamentos —16 de un total de 799—, los cuales obtienen un poco más de 75%. Por eso la planeación ha estado circunscrita

a un grupo de ciudades, en las cuales existen Oficinas de Planificación que han elaborado planos pilotos, códigos de urbanismo, etc.

### *Datos históricos de la legislación municipal sobre planeación*<sup>20</sup>

La legislación que reglamenta en el país la planeación municipal urbanística, se divide en preceptos de carácter nacional —leyes y decretos— y mandatos propiamente municipales —acuerdos y decretos municipales—.

En lo nacional, la Ley 88 de 1947 (“Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio”) en su artículo séptimo, establece que los municipios que tengan un presupuesto mayor de \$200.000.00 (doscientos mil pesos) están en la obligación de levantar el Plan Regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad. Este plan, dice la Ley, no solo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo el posible desarrollo, sino también los nuevos barrios que hayan de adelantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y de deportes, templos y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población.

El Decreto No. 0693 de 1951 faculta a los alcaldes municipales de Bogotá, Medellín y Cali y a los municipios con presupuestos mayores a los \$500.000.00 para que, con la aprobación de los respectivos Gobernadores, adopten los planes pilotos que tales municipios contrataron con urbanistas del exterior, como también los planes reguladores que se elaboren con base en dichos planes pilotos para ordenar en forma definitiva el crecimiento y desarrollo de las ciudades mencionadas.

---

20. Estos comentarios recogen, especialmente, el material redactado por el autor como Jefe de la Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo, en su discurso pronunciado en la Segunda Reunión Nacional de Oficinas de Planes Reguladores y en el trabajo presentado en dicho Congreso.

En el artículo segundo de dicho Decreto se indica que una vez que estos municipios hayan adoptado los planes pilotos o reguladores, “no podrán modificarlos, ni variar las normas que los desarrollan, sino con la expresa aceptación de la Junta de Planificación de cada ciudad”. Y, en el artículo tercero se crean para las ciudades mencionadas las Juntas de Planificación integradas por el Alcalde, quien será su Presidente, el Personero Municipal, el Director anterior de la Oficina del Plan Regulador, y un arquitecto y un ingeniero designados por el Presidente de la República, de ternas que le presentarán respectivamente la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

En lo municipal, se expidieron una serie de Acuerdos y Decretos.

### ***Las Oficinas de Planes Reguladores***

Como consecuencia de los preceptos legales anteriores se organizaron en varias ciudades, especialmente en las capitales de los departamentos, las conocidas Oficinas de Planes Reguladores.

Casi todos estos organismos se han caracterizado por dedicarse a la planeación exclusivamente física. Sus labores han sido las de estudiar los problemas urbanísticos puros, preparar planes pilotos y de vigilar el cumplimiento de ciertos requisitos en construcciones, urbanizaciones, ampliaciones de calles, etc. Podría decirse que en muchas partes se llegó a confundir al urbanismo “con el arte de trazar planes”.<sup>21</sup> Tanto que en algunas ciudades se contrataron

---

21. Al rebelarse contra este concepto, el urbanista Marcel Poete, dice: “No es posible considerar por separado la situación económica de la situación social de una ciudad, puesto que esta última depende de la primera, ni separar el aspecto del núcleo urbano de sus condiciones de vida económicas y sociales, pues la función crea el órgano y, en la especie, la fisonomía de una aglomeración es la resultancia de sus condiciones de existencia; o en otros términos: su forma expresa, su naturaleza propia”. Citado por Fernando Albi, en *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano*, p. 198. Ed. Aguilar.

las elaboraciones de los planes pilotos, los cuales por no ser obra de trabajos serios, dado que los contratistas no llevaron a cabo los estudios e investigaciones necesarias, no pasaron de ser unos planos y dibujos que nunca se ejecutaron, por lo apartados que estaban de la realidad.

Las organizaciones internas de estas Oficinas de Planes Reguladores, presentaban, más o menos, las siguientes características:

- a) Una dirección, a cargo de arquitectos, encargados de orientar, supervisar las labores de la Oficina y de dar visto bueno a los estudios adelantados;
- b) Un departamento de Proyectos, para preparar las fases de uso del suelo y proyectos de desarrollo urbano;
- c) Un departamento de Zonificación y aplicación de planes, para expedir demarcaciones dentro del municipio, aplicar códigos vigentes, etc.;

Pero, a pesar del desarrollo que obtuvieron las Oficinas de Planes Reguladores, casi en todas partes encontraron obstáculos como consecuencia de la falta de una legislación clara y precisa que les permitiera que sus recomendaciones fueran aceptadas por los alcaldes como material de la política urbanística del municipio. La carencia de coordinación entre estas oficinas y algunas secretarías, por ejemplo, la de Obras Públicas, permitía la duplicidad de labores y reducía la actividad del organismo técnico. Esto dio como resultado que en muchas ciudades, después de la importancia concedida a dichas dependencias, se les fuera mermando su categoría, hasta convertirlas en refugios de técnicos, cuyos trabajos solo servían para engrosar los archivos.

Sin embargo, desde una apreciación menos rigurosa y, teniendo en cuenta las características de la empírica administración municipal, puede afirmarse

que la creación de las Oficinas de Planes Reguladores, se presenta como un hecho extraordinario en las costumbres de la administración seccional. Ella sirvió para introducir en el municipio una inquietud por la técnica y la investigación científica y para someter las iniciativas oficiales y particulares en cuestiones urbanísticas a planes y normas que se consideraban beneficiosas para la comunidad y que intentaban evitar los problemas generales que resultaban del crecimiento urbano y del desarrollo económico.

### ***La Planeación Integral Municipal***

Dadas las experiencias cosechadas con las Oficinas de Planes Reguladores, en 1959 tomó categoría la inquietud de avanzar en la planeación municipal, convirtiendo las dependencias de planeación física, en organismos de planeación integral, a través de recomendaciones legislativas precisas.

Esta planeación integral significa que, al lado del factor físico, los aspectos económicos y sociales serán motivo de planeación, ya que en una limitación en la actividad planificadora solo podría interpretarse como valedera en un período de ensayo. Porque, si es aceptable que “los problemas urbanísticos son la esencia de lo municipal”, considerándoseles “como el soporte físico de lo vecinal”, también es cierto que la planeación debe encaminarse a aprovechar todos los recursos oficiales con el objeto de programar las inversiones en favor de la comunidad.<sup>22</sup> De ahí que sea necesario, al hacer los planes del crecimiento urbano, tener en cuenta los servicios públicos, la situación social de los habitantes, etc. Sobre el particular es indispensable

---

22. “La Planificación urbana es un proceso continuo que persigue la organización del espacio, de las actividades y de las funciones de una ciudad, con base en realidades sociales, económicas, físicas y político-administrativas, tomando en cuenta las implicaciones que dicha organización puede tener sobre todos los aspectos de la comunidad, con el fin de lograr el bienestar progresivo de la colectividad”. Marco Fulop y Rafael Mora Rubio, en *Bases para la Organización Administrativa de la Planificación Urbana*.

corregir equivocados conceptos y prácticas de urbanismo. “Porque lo que hay que ordenar, orientar y prever no son los efectos físicos y formales del desarrollo urbano, por ejemplo las calles y los edificios, sino las causas que determinan esos fenómenos y las tendencias que adquieren”.<sup>23</sup>

La Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo de la Planeación Nacional, elaboró un trabajo para sostener las tesis anteriores ante la Segunda Reunión Nacional de Planes Reguladores. A tan importante Congreso, casi todas las delegaciones habían llevado una posición parecida. Por eso, al terminar sus sesiones se aprobaron recomendaciones en favor de la creación de los Organismos Municipales de Planeación,<sup>24</sup> y en su clausura, el presidente del Congreso fue enfático, al declarar que esperaba que la tercera reunión fuera, en vez de Oficinas de Planes Reguladores, de Oficinas de Planeación.

Para poner en práctica sus programas sobre planeación municipal, dicha Sección de Planeación Regional elaboró varios Proyectos de Acuerdo los cuales fueron distribuidos a los alcaldes de las ciudades más importantes. Como fruto de la actividad anterior se aprobaron en varios municipios tales proyectos.<sup>25</sup> En otras ciudades, las propias Oficinas de Planes Reguladores redactaron sus nuevos estatutos.<sup>26</sup>

### ***Características de la Planeación Municipal***

Las características de las nuevas Oficinas de Planeación Municipal, teniendo en cuenta el contenido de los Acuerdos que las crearon, son:

---

23. Rubén Darío Utría, en *Bases del Planeamiento Urbanístico Integral*.

24. Resolución No. 7.

25. Estas oficinas fueron creadas y están funcionando en Medellín, Cúcuta, Barranquilla, Pereira, La Dorada, etc.

26. Por ejemplo, en Cali.

El Organismo de Planeación está integrado por un Consejo o Junta Asesora y por una Oficina Técnica.

Los Consejos se diferencian de las Juntas creadas por el Decreto 0693 de 1951, por cuanto en su composición forman parte las ramas legislativas y ejecutivas, y representantes de las planeaciones departamental y nacional.

Las funciones de los Consejos, al igual que en la planeación departamental, son principalmente de coordinación, asesoría y vigilancia del cumplimiento de los planes aprobados. Pueden formar parte de estos Consejos, con voz pero sin voto, los Secretarios Técnicos de la Alcaldía y los funcionarios a los que invite el Alcalde.

La Oficina Técnica, depende directamente del Alcalde y sus funcionarios, especialmente su Director y Jefes de Secciones, deben ser arquitectos, economistas, ingenieros o estadígrafos.

Sus funciones se extienden, además de la parte urbanística, a los campos económicos, administrativos, fiscales y sociales. Así, se establece que debe elaborar un plan integral que sirva de base a la política municipal en lo físico, económico, social, fiscal y administrativo.

*En lo físico*, las Oficinas de Planeación tienen a su cargo la elaboración de planos, mapas y gráficos de los recursos físicos del área municipal y zonas de influencia, la redacción de reglamentos y códigos y la elaboración y aplicación de textos y mapas de normas de zonificación y lotificación;

*En lo económico*, la recolección de toda información estadística, realización de investigaciones y elaboración de la Base Económica, considerando los

aspectos de producción —manufacturera, agrícola-ganadera, etc.— comercio y servicios, banca, servicios públicos, demografía en general, etc.;

*En lo social*, el estudio de los problemas de la vivienda, de la educación, de la higiene y la difusión de la Acción Comunal.<sup>27</sup>

Es esto último una innovación muy importante en la planeación municipal. Las Oficinas de Planes Reguladores no atendían el fomento de ninguna clase de actividades que estuvieran encaminadas a lograr enseñanzas entre el conglomerado para lograr la colaboración en la solución de sus problemas. Para corregir lo anterior, “se ha considerado la importancia de relacionar la planeación con la Acción Comunal. Como es sabido, por las características de nuestro sistema económico, la planeación solo se ha tomado como un método encaminado a obtener la mejor utilización de los recursos públicos. Su incumbencia en la actividad privada, se limita a las recomendaciones o normas que puedan orientarla a través de la política estatal. Pero las limitadas disponibilidades fiscales no pueden atender la solución de ciertas necesidades colectivas.<sup>28</sup> Por otra parte tampoco podría esperarse una respuesta entusiasta del pueblo a la exigencia de practicar la Acción Comunal si no se le puede demostrar que su esfuerzo se encamina a complementar las realizaciones de una administración pública sinceramente orientada. De ahí

---

27. “La Acción Comunal es la movilización conciente y deliberada del esfuerzo y de los recursos humanos, económicos, físicos y político-administrativos de una comunidad en busca de la elevación de sus niveles de vida”. Rubén Darío Utría, en *Acción Comunal como programa de Gobierno*, p. 15. Ed. Iqueima. Bogotá, 1960.

28. La situación de nuestros municipios es más que lamentable. El profesor Leopoldo Lascarro, en una reciente investigación, dice: “La tragedia del municipio colombiano se refleja en el hecho de que actualmente existen 473 municipios que tienen presupuestos menores de \$100.000.00 al año, de los cuales 100 no alcanzan a tener presupuesto anual de \$25.000.00 y alrededor de 22 tienen menos de \$12.000.00 anuales de presupuesto, es decir, \$1.000.00 al mes”.

que la Planeación oficial y la Acción Comunal<sup>29</sup> tengan que complementarse”.<sup>30</sup>

*En lo fiscal*, el estudio y análisis de las prácticas impositivas, con miras a presentar nuevos sistemas y la elaboración técnica del presupuesto municipal. Como bien es sabido, los sistemas impositivos de los municipios, presentan toda clase de defectos. Algunos tributos, por ejemplo, los de Industria y Comercio, Predial, etc., se calculan arbitrariamente, sin métodos técnicos, ni principios de justicia y economía. Y, por la falta de instrumentos indispensables, no se pueden obtener los recursos fiscales necesarios. Los presupuestos también habían venido siendo elaborados con técnicas tradicionales. Ahora, por el contrario, se acepta que el presupuesto se presenta como un auxiliar definitivo de la planeación, ya que en él se recogerán, a través de prioridades, las cantidades contempladas en las inversiones programadas.<sup>31</sup> Estas Oficinas de Planeación han acogido las recomendaciones de la Planeación Nacional sobre presupuestos funcionales y por programas económicos.<sup>32</sup>

*En lo administrativo*, la preparación de reformas y estatutos de reorganización: “La mayoría de los municipios colombianos continúan con las

---

29. Orlando Fals Borda en *Acción Comunal en una Vereda Colombiana*, cita lo siguiente: “La Acción Comunal es aquella que resulta cuando una comunidad se hace cargo de sus problemas y se organiza para resolverlos ella misma, desarrollando sus propios recursos y potencialidades y utilizando los extraños”.

30. José Consuegra Higgins, en Prólogo a *La Acción Comunal en Colombia*.

31. No existen dudas de que la función del presupuesto es la de facilitar y hacer posible la Planificación. Se sostiene, en consecuencia, que un plan es un sueño hasta que no esté presupuestado”. Gonzalo Matner, en *Organización para el Planeamiento del Desarrollo Económico*, p. 170.

32. En muchos departamentos y municipios se elaboraron los presupuestos correspondientes a 1960, de acuerdo a las normas de presentación aconsejadas por Planeación Nacional y funcionarios de la Cepal.

prácticas administrativas del siglo pasado, sin que se note un esfuerzo organizado para salir de esta ruinoso situación. Existe un desorden administrativo que redundo en la ineficacia para administrar los impuestos y prestar los servicios indispensables a todos los sectores de la población”.<sup>33</sup>

Otros aspectos de las Oficinas Municipales de Planeación, son los de propender por la coordinación entre los municipios, a través del fomento de la planeación intermunicipal y de las llamadas áreas metropolitanas, para la solución de los problemas comunes a través de planes específicos y los de mantener estrecha vinculación con las dependencias autónomas o semi-oficiales, por ejemplo, Empresas Públicas, Instituto de Crédito Territorial, Instituto de Fomento, etc., a fin de lograr coordinación y de evitar el trabajo separado que hasta el presente ha permitido algunos trastornos.

### ***Propósitos de la Planeación Municipal***

En términos generales la labor programada en las nuevas dependencias de planeación, está encaminada a superar las características de la planeación urbana,<sup>34</sup> ya comentada, a estudiar seriamente la realidad económica, social y física del municipio, a sopesar sus posibilidades y a programar la conducta del ente municipal hacia un objetivo definido de servicio a la comunidad. Las recomendaciones sobre organización interna, han insinuado en un municipio capital promedio, tres secciones principales para las oficinas de planeación:

- a) Sección de Investigaciones, Estadísticas y Cartográficas;

---

33. Jorge Ribera Farfán, en *Bases para la Organización Administrativa de la Planeación Urbana en Colombia*, p. 2.

34. “La Planificación urbana ha venido actuando en el campo físico preocupada por ejercer un control muchas veces de índole estético únicamente, sin acercarse a los problemas humanos desde un punto de vista económico o social.” Gabriel Andrade Lleras, en discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Segunda Reunión Nacional de Oficinas de Planes Reguladores.

- b) Sección de Elaboración de los Planes, Zonificación y Reglamentos; y
- c) Sección de Programación y Política Presupuestal.

### ***Fuerza Legal de la Planeación en la Administración Municipal***

A diferencia de las Oficinas de Planes Reguladores, las nuevas Oficinas de Planeación, creadas de acuerdo a las recomendaciones de la Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo, están dotadas de una fuerza legal que les permite asegurar el control de la planeación y que impiden que sus recomendaciones sean burladas. Así, se establece que todos los programas de inversión de las diferentes secretarías que no sean elaborados por la Oficina de Planeación Municipal, serán consultados a ella. Y, una vez aprobados los planes integrales, parciales y reglamentos por el Concejo Municipal, solo podrán hacerse modificaciones siguiendo el mismo procedimiento de adopción de dichos planes y reglamentos. En otras palabras, se tiende a evitar la duplicidad de funciones y discordancias con las otras dependencias, otorgándole a la Oficina de Planeación toda la importancia debida como entidad técnica y programadora, evitando también la discontinuidad en la ejecución de los planes, o las modificaciones caprichosas.

### ***Planeación Municipal Democrática***

Puede considerarse que la legislación de la planeación municipal es la más completa que existe en el país. Ella se acerca a los objetivos buscados por la planeación democrática, tratando de utilizar unas herramientas y unas técnicas para resolver una serie de problemas físicos, económicos y sociales de la colectividad con un espíritu y una orientación marcadamente humana. Sus principios sobre la participación activa de la comunidad, al estatuir la publicidad de los trabajos y planes, supera las situaciones de misterio comentadas en la Planeación Nacional. Podría decirse que con estos estatutos, apenas recientemente aprobados por los Concejos Municipales, se han dado

pasos adelante en la superación de prácticas de planeación unilateral.<sup>35</sup>

### ***La Importancia del Municipio y la Planeación***

Todas las opiniones en favor de la descentralización coinciden en considerar la necesidad e importancia de fortalecer el municipio colombiano. Para lograr este objetivo, la Planeación se presenta como herramienta indispensable, ya se trate con municipios con aceptables recursos fiscales o municipios pobres. En los primeros, porque solo a través de una programación acertada pueden calcular y acometer las ampliaciones de los servicios públicos que permitan el permanente crecimiento de la actividad económica y, en los segundos, por la oportunidad que pueden encontrar, a través de una planeación intermunicipal, de encauzar el desarrollo y de evitar los desperdicios.

Los problemas económicos y sociales que se acumulan diariamente en los municipios están reclamando más seriedad en las previsiones y diagnósticos. Los déficits permanentes de agua, energía, vivienda, escuelas, etc., son síntomas claros de una situación que permite interpretar la acogida que en todas nuestras ciudades está recibiendo la planeación integral.

### ***La Planeación y la Vivienda***

Para sopesar la importancia de la planeación municipal, podría hacerse un sintético esbozo del papel que ella puede jugar en el estudio y tratamiento del más importante de los problemas urbanos.

La verdad es que el problema de la vivienda ha sido tratado hasta el presente de una manera superficial, atendiendo tan solo los efectos de situaciones dadas, sin tener en cuenta, ni mucho menos investigar y denunciar, las causas que lo determinan. Por ejemplo, los organismos oficiales que tienen a su

---

35. "En Colombia, como en algunos otros países del continente, se ha tratado de dividir la planificación en casillas independientes relacionadas con los factores: económico, social y físico". Gabriel Andrade Lleras, *Ob. Cit.*

cargo las construcciones de viviendas, se limitan a calcular los déficits de cifras alarmantes, para intentar con sus limitados recursos, soluciones parciales. Mientras tanto los tugurios, el hacinamiento, etc., aumentan en proporción al crecimiento de la concentración urbana.

A diferencia de esta posición pasiva, las Oficinas de Planeación Municipal están facultadas para investigar las causas de los problemas de la vivienda y de denunciar los vicios estructurales que los determinan, como son el latifundismo urbano, la especulación, la valorización incontrolada, etc.

### ***Código Nacional de Urbanismo***

En el campo de la legislación nacional y como un complemento a la legislación municipal sobre planeación, ha comenzado a redactarse un proyecto de Código Nacional de Desarrollo Municipal. En este nuevo estatuto no solo se recogerán las normas mínimas sobre planeación integral contenidas en diferentes acuerdos, sino también disposiciones propias de derecho administrativo, civil, penal, etc., que servirán para dotar a los organismos planificadores de fuerza legal y de situaciones apropiadas en el cumplimiento de sus funciones.

La elaboración de este Código Nacional de Desarrollo Municipal está a cargo de una comisión integrada por la Sección de Planeación, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo de Planeación, por la Sociedad Colombiana de Planificación, por la Sociedad Colombiana de Ingenieros y por la Sociedad Colombiana de Arquitectos, según lo establecido en el Decreto 0239 de 1959.

LA  
PLANEACIÓN  
EN PAÍSES  
LATINOAMERICANOS

---

EN TÉRMINOS GENERALES, existen dos grandes escuelas de planeación: La practicada en los países capitalistas y la planeación socialista de las economías colectivizadas. Pero, sin embargo, en los distintos países, a pesar de que se encuentren en uno de los dos sistemas, se dan grados diferentes, ya de carácter cualitativo “—planeación física, económica, etc.—” o cuantitativo “—intensidad e importancia de ella en la orientación de la política económica—”.

En algunos países solo se han llevado a cabo planes sectoriales o para fines específicos. Pero la planeación se va haciendo tan imprescindible que cada día aumenta más el número de economías nacionales que la acogen.

En varios textos editados en castellano se pueden encontrar relaciones de la planeación que se practica en las naciones más importantes del mundo.<sup>1</sup> En el presente capítulo nos limitaremos a la exposición de las modalidades de la planeación de algunos países latinoamericanos (Puerto Rico, Venezuela, Perú y Ecuador).

### **Planeación en Venezuela**

El Decreto No. 429 del 30 de diciembre de 1958, reglamentó la “planifi-

---

1. Ver Harris, Burrows y Baycov, en obras citadas.

cación del desarrollo social y económico” de Venezuela.

A la planificación le corresponde la labor relacionada con el análisis, proyección y formulación de metas de acuerdo a consultas con los sectores públicos y privados. A su cargo está la preparación anual del Presupuesto —Programa de la Nación— contando para sus labores generales con la colaboración de todos los funcionarios públicos, ya sean nacionales o de institutos autónomos, los cuales se consideran funcionarios de planificación cuando tienen atribuciones específicas de preparar programas de trabajo, hacer investigaciones con tal objeto y vigilar la ejecución de dichos programas.

El mismo Decreto<sup>2</sup> creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la cual cuenta con un Directorio de nueve miembros, designados por el Presidente de la República.

Las funciones principales del organismo de Planificación son: Mantener la unidad de la programación, coordinando los trabajos sectoriales de los ministerios; presentar anualmente un proyecto de orden de prelación de los gastos fiscales para la consideración del Ejecutivo; proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional, coordinando además la planificación regional y urbanística; dar su opinión previa a la contratación de estudios sobre materia de desarrollo económico y social y sobre la creación, supresión o fusión de Ministerios o Institutos Autónomos. También está facultada para conceptuar sobre reformas o leyes fiscales que afecten la Hacienda Nacional o el desarrollo económico.

El Decreto establece enfáticamente que ningún gasto de capital, ni de ser-

---

2. *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, No. 25.850.

vicios esenciales, se incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, sin haberse recibido dictamen de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

También se indica que la Oficina Central de Coordinación y Planificación prestará a las comisiones del Congreso Nacional toda la ayuda técnica que éstas requieran para el desempeño de sus funciones legales.

Además de la Oficina Central de Coordinación y Planificación existen en Venezuela las Oficinas Sectoriales correspondientes a los Ministerios. Estos Organismos están facultados para hacer los estudios correspondientes al respectivo Despacho, contando con la colaboración de Oficinas Sectoriales subalternas del mismo Ministerio o de Institutos Autónomos.

La creación de la planeación en los Estados y Municipalidades es estimulada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, pudiendo promover también la coordinación de programas nacionales, regionales, estatales y municipales, mediante la articulación de los respectivos planes, la desconcentración de programas nacionales de desarrollo, la descentralización de ciertas atribuciones y la formación de organismos especiales en el sitio de ejecución de los planes.

\*\*\*

Al hacer un análisis muy general de la legislación de la planeación nacional venezolana, puede apreciarse que el Estatuto comentado presenta características importantes que la dotan de facultades que habrán de permitirle cumplir con objetivos determinados. Por ejemplo:

1. Cuenta con facultades para intervenir en la elaboración del presupuesto,

especialmente en lo que se refiere al presupuesto programa anual. Presenta, además, un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, después de examinar los proyectos remitidos por los Ministerios.

2. Puede orientar las inversiones nacionales hacia los objetivos demarcados por los programas, ya que mantiene la autoridad expresada en el mandato de que todos los gastos de capital y de servicios tienen que recibir su aprobación.
3. Mantiene relaciones directas con el Legislativo, que le permiten, una vez que esta rama del Poder lo requiera, introducir una asesoría valiosa a los legisladores.

Estas tres atribuciones fundamentales, al ser bien aprovechadas, constituyen un instrumento valioso para una planeación de las inversiones de los recursos públicos.

### **La planeación en el Ecuador**

Con el Decreto Ley No. 19 del 28 de mayo de 1954, se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico del Ecuador.

En los considerandos del Decreto se hace saber que existiendo un fuerte movimiento de opinión que reclama la formulación y ejecución de programas coordinados del desarrollo económico y disponiéndose de abundante información sobre los recursos, se hace indispensable elaborar planes generales que puedan determinar las prioridades en los gastos e inversiones. La Junta está integrada por varios ministros, por los gerentes de los Bancos Central y de Fomento y por ciudadanos designados por el Presidente de la República.

Entre las atribuciones de este Organismo sobresalen las siguientes: Formular proyectos de planes generales en busca del desarrollo económico del país, consultando el desenvolvimiento de las economías regionales y procurando su integración en una unidad económica nacional; recomendar la prelación a que debe sujetarse la ejecución de los diversos proyectos dentro de la planificación general; verificar el cumplimiento de las etapas del plan; formular recomendaciones en el campo político-fiscal para evitar la anarquía en los gastos públicos, etc. Se establece, además que, “en la elaboración de sus planes, la Junta tendrá en cuenta la necesidad de que se distribuyan los incrementos de ingresos, con el fin de elevar el nivel económico de los diversos sectores que contribuyan a producirlos”.

Para explicar la importancia de la creación de la Planeación ecuatoriana, el Gerente del Banco Central, dijo:

“Un sofisma económico muy difundido es el de un supuesto éxito del “desarrollo económico” a base de una estructura inflacionaria, que se observa en otros países. Cuando se recurre a tal expediente, claramente se aprecia que la capitalización neta opera en relación inversa al movimiento de los índices del costo de la vida: A mayor elevación de aquellos niveles, menor monto de capitalización neta. La inflación, en tales casos, obliga a la creación del “ahorro forzado” el cual según opinión de un distinguido economista extranjero quien estudiaba la situación de un país latinoamericano, en lugar de fortalecer, debilita la creación de capitales, ya que “el volumen de ahorro espontáneo que desalienta, es mayor que el volumen de ahorro involuntario que impone”. Es decir, que la teoría del “ahorro forzado”, como medida de estimular el desarrollo, conduce más bien a resultados negativos en la práctica, siendo preferible conformar una buena planificación, con base de prioridades preestablecidas, bajo el criterio de la mayor productividad de las inversiones del sector público. De ahí que el establecimiento de la Junta de Planificación, cuya creación ha venido propugnando el Banco Central, sig-

nificará un paso trascendental para el desarrollo de la economía nacional”.<sup>3</sup>

### **La planeación en el Perú**

En el Perú, hasta la fecha solo existe planeación física. La Ley No. 10723 de noviembre de 1946, creó la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo.

Este Organismo tiene a su cargo la coordinación y dirección de la labor urbanística de las reparticiones técnicas del Gobierno y de los Municipios y el estudio y formulación de planes reguladores de las ciudades y pueblos del país.

La Oficina Nacional funciona bajo los auspicios de un Consejo Nacional de Urbanismo, facultado para examinar y aprobar los planes reguladores. El Consejo lo integran el Ministro de Fomento, el Alcalde de Lima, un Jefe Militar, un delegado del Estado Mayor de Aeronáutica, un Jefe de Aviación, delegados de diferentes agremiaciones profesionales y representantes de la Universidad.

Para los gastos de la Oficina Nacional, la misma Ley mencionada le otorga un porcentaje en una alcabala sobre inmuebles rústicos y urbanos. Los municipios también están obligados a pagar el valor de los trabajos que soliciten.

El Decreto Supremo No. 512 de diciembre de 1947, reglamenta la Ley. En él se recogen los estatutos que indica el objeto, el domicilio, duración, re-

---

3. Citado por Luis Alberto Carbó, en “El Pensamiento Económico Moderno en la América Latina”. Revista *El Economista* de Barranquilla, No. 1.

cursos y aportes del Estado, administración, funciones de Director, etc. En términos generales son las mismas funciones especificadas en la Ley un poco más ampliadas.

\*\*\*

Como puede apreciarse, la planeación en el Perú se encuentra en una etapa bastante desventajosa en comparación con otros países, ya que apenas se reduce a los factores puramente urbanísticos. Sus funciones son extremadamente limitadas y reducidas al urbanismo puro. Y, a pesar de que su campo de acción lo constituye el municipio, sin embargo no atiende todos los objetivos y alcances de la planeación local. Se trata de una “planificación” física centralizada, alejada de la programación económica y social.

### **La planeación en Puerto Rico**

La planeación en Puerto Rico se presenta como una de las más antiguas y desarrolladas de la América Latina. Su importancia en la vida económica y social de la Isla es tanta que muchas veces en otras naciones cuando se quiere poner de presente la importancia de los organismos de planeación, se acude al ejemplo del papel que ellos han desempeñado en el desarrollo económico, social y físico de ese país en los últimos quince años.

La Ley básica de la planeación puertorriqueña, es la 213 de 1942, conocida con el nombre de Ley de Planificación y Presupuesto.

Con la Ley mencionada se creó la Junta de Planificación, “organismo que desempeña responsabilidades de asesoramiento, de coordinación y de reglamentación”. Las funciones de la Junta atienden campos de acción de planificación integral, ya que se relacionan con la elaboración de programas de

desarrollo en los sectores socio-económicos, fiscales, físicos, etc. *En lo económico*, las diferentes secciones de personal técnico —“divisiones y oficinas”— recopilan las estadísticas, llevan a cabo estudios especiales, preparan informes y tienen a su cargo las publicaciones estadísticas y económicas más importantes. De acuerdo al estatuto legal, “se hace labor de planificación económica para promover la más intensa y eficiente utilización que sea posible de los recursos económicos de Puerto Rico, de suerte que éstos pueden hacer su máxima contribución al bienestar del pueblo puertorriqueño”.<sup>4</sup> *En lo social*, participa en la determinación del orden de prioridades dentro de los proyectos de cada programa de desarrollo y recomienda la distribución de los recursos fiscales en el Plano Regulador, en el Programa Económico de Seis Años, etc., dando prioridad a las partidas que atienden los problemas sociales. *En lo fiscal*, prepara el Programa Económico de Seis Años y el Presupuesto Modelo. El Programa se prepara con el propósito de presentar a las ramas Ejecutiva y Legislativa un cuadro completo de los recursos fiscales y un programa balanceado de las inversiones públicas en períodos de seis años. El Presupuesto Modelo recoge las recomendaciones “sobre programas y financiación gubernamental para el año siguiente. Este documento ofrece toda la compleja información técnica necesaria para que la Asamblea Legislativa pueda considerar cabalmente las diversas recomendaciones”.<sup>5</sup> *En lo físico*, tiene a su cargo la elaboración del Plano Regulador, atendiendo las vías públicas para el área metropolitana de San Juan, carreteras estatales y municipales, aeropuertos, puertos y la reglamentación urbana general.

En los últimos años, dado el desarrollo económico que ha producido fenó-

- 
4. *La Junta de Planificación de Puerto Rico*, publicación oficial, p. 22. Esta planeación en el campo económico, “conlleva efectos sobre el sector privado de la economía.”
  5. “Resumen del Presupuesto Modelo, Año Fiscal de 1961”, publicación oficial. Introducción.

menos como los de centralización y concentración urbana, se ha comenzado a trabajar con mucho entusiasmo en la planeación regional. La naturaleza y propósitos de la planeación regional está “encaminada a lograr un patrón lógico de desarrollo en tres campos generales:

1. La economía (agricultura, industria y servicios).
2. Ciertos otros servicios sobre los cuales puede predecirse el desarrollo económico (puentes, servicios de agua, carreteras y el servicio de energía eléctrica).
3. Facilidades requeridas por la población (viviendas, escuelas, servicios médicos y facilidades recreativas).”<sup>6</sup>

Como característica especial de la Planeación de Puerto Rico puede considerarse el énfasis que la legislación da a la participación directa de los ciudadanos en la planeación a través de vistas públicas. Sobre el particular, Rafael Picó ha dicho: “La Junta de Planificación ha comprendido siempre la imperiosa necesidad de que nuestra planificación sea democrática. Por eso ha respaldado la legislación que garantiza los derechos ciudadanos; ha incluido en sus normas de procedimientos medidas encaminadas a estimular y facilitar la participación de los ciudadanos en sus deliberaciones y ha adoptado la política de informar al pueblo sobre sus actividades”.

---

6. “Planificación Regional en Puerto Rico”, Ponencia presentada por la Junta de Planificación en el Seminario de Planificación Regional, reunida en Tokio en 1958, p. 3.

SEGUNDA PARTE

---

EL CICLO  
ECONÓMICO  
Y LA PLANEACIÓN

## **Introducción**

TÉCNICAMENTE LA PLANEACIÓN se presenta como una actividad sistemática en frente de las fluctuaciones del Ciclo Económico. La más convincente justificación de la Planeación ha de hallarse en la incertidumbre de las fluctuaciones propias de las economías de mercado. El análisis histórico de la economía capitalista indica que el desarrollo ha sido el fruto, unas veces de extraordinarios desenvolvimientos de las fuerzas productivas, y otras de violentas crisis que conmueven los diferentes estratos de la estructura. Tal inestabilidad, consecuencia de contradicciones en métodos y relaciones de producción y de anarquía productiva, es lo que se conoce con el nombre de Ciclos Económicos.

Para explicar estos ciclos muchas han sido las teorías que pretenden encontrar en uno o varios fenómenos motivos de causalidad. Pero a medida que han ido apareciendo dichos planteamientos teóricos, otros se encargan de refutarlos. De ahí que últimamente se acepte que las crisis son inevitables en las economías desarrolladas de lucro y competencia.

Delante de esta inevitabilidad, en los países subdesarrollados capitalistas se ha acudido a la planeación como instrumento capaz de amortiguar los reflejos calamitosos de los centros cíclicos y de asegurar un desarrollo

continuado con el mejor aprovechamiento de los recursos, tanto en el período de prosperidad foránea como en los de contracción.

Basados en los principios anteriores hemos escrito el siguiente ensayo, en el cual exponemos la tesis de la planeación como herramienta anticíclica. En las primeras páginas recogemos en milagrosa síntesis las diferentes teorías, yendo hasta donde nos ha sido posible, a las fuentes originales. En las páginas posteriores agrupamos las posibles bases para una política cíclica-defensiva que podría practicarse a través de las orientaciones de los organismos de planeación actualmente existentes.

TEORÍAS  
DE LA COYUNTURA  
Y POSIBILIDADES  
DE UNA POLÍTICA  
ANTICÍCLICA  
EN UNA ECONOMÍA  
DEPENDIENTE

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS han tomado tanta importancia en el pensamiento económico las teorías interpretativas de las crisis, que hoy su estudio constituye en los países capitalistas muy desarrollados, como también en las economías dependientes, motivo de permanente inquietud. Quizá para un tratadista que someta sus exposiciones a una rigidez de autoengaño y se aventure a considerar la economía como una ciencia estancada, sin relación ni dependencia con la historia y la evolución que ella supone, podría darse el caso de defender las llamadas leyes “naturales”, que imaginan una perfecta “armonía” en el desenvolvimiento procesal de las relaciones productivas.

Pero en los actuales momentos, dada la fecunda bibliografía<sup>1</sup> que existe en el estudio de la llamada Coyuntura, sería necio no otorgarle la importancia debida al estudio de un renglón fundamental en la época de plenitud de un sistema que domina los métodos conjunturales de la economía en el llamado mundo de occidente.

---

1. Harold M. Somér, en *Bibliografía Clasificada de Artículos sobre la Teoría del Ciclo Económico*. Ed. Fondo de Cultura Económica (Ensayos), pp. 243-504, recoge los estudios clasificados sobre el ciclo, yendo desde, “estudios generales y desarrollo de la teoría del Ciclo Económico” hasta “control del ciclo económico”, presentando un total de 800 estudios.

La crisis económica ha constituido el fenómeno de perturbación más inquietante de la sociedad capitalista. Sus efectos han sido tanto más desastrosos, cuanto inútiles han resultado los intentos de corregirla o evitarla. “La crisis comienza justamente en la historia del desarrollo del sistema capitalista; abarca la historia de serias anormalidades soportadas por la sociedad. Cada período de depresión, aparecido después del desfile de condiciones prósperas, ha significado para las más numerosas capas de la sociedad, funestas situaciones de miseria y hambre, semejantes a las también periódicas epidemias de los siglos pasados.

En un comienzo, tales perturbaciones jamás fueron imaginadas en su crudeza presente, ni tomadas en serio en sus latencias del pasado, por los teóricos de la economía clásica. En los actuales momentos las especulaciones teóricas son tan pingües en abundancia como en ineficacia. Tanto, “que está bastante generalizada la creencia, de que la ciencia económica ha fracasado deplorablemente” al intentar formular la solución del problema.<sup>2</sup> Y esta “impotencia de la sociedad frente a su destino proviene de una de estas tres causas: O bien no se ha podido determinar aún la relación de causa a efecto en la sucesión de los fenómenos, o bien la verdad ha sido descubierta o formulada, pero se oculta bajo un fárrago de teorías erróneas, o bien la verdad se ha reconocido y descubierto, pero las crisis son una consecuencia ineludible del sistema económico actual, como el hombre fue el producto inevitable de una economía más primitiva carente de medios de transporte y almacenaje”.<sup>3</sup>

De todas maneras, lo cierto es, que con la quiebra rotunda que sufrieron las teorías expuestas antes de la crisis del 29, los planteamientos defendidos reflejan, satíricamente, lo que algunos intelectuales consideran, el peso de

---

2. Paul Einzing. “La Crisis Económica Mundial”. p. 43 Ed. *Revista de Derecho Privado*, Madrid.

3. Gottfried Haberler. *Prosperidad y Depresión*, p. 11, Ed. Fondo de Cultura.

una crisis cultural de los expositores y tratadistas: La crisis, por ejemplo, de los llamados economistas matemáticos, que cerrando los ojos a una realidad ejemplar, se internan en un total aislamiento abstraccionista, pretendiendo descubrir soluciones armónicas a través de fórmulas matemáticas, a espaldas siempre de una desarmonizada sociedad económica.

Porque de nada sirve demostrar con la utilización de una fórmula algebraica la exactitud de ciertos conceptos, si todo es el simple resultado de una tendencia acomodaticia de avestruz. Una cosa es el fenómeno estudiado por un teórico especulador que acomoda los términos a realidades inexistentes, y, otra, la escueta realidad a la cual no puede combatírsele con las matemáticas, ni mucho menos con la “aridez de que tanto gustan los economistas” modernos con su “uso de una jerga técnica y aún de monstruos terminológicos creados *ad hoc*”.<sup>4</sup>

De ahí que pueda afirmarse que haya existido insinceridad entre los elementos que en los últimos tiempos han estudiado la Crisis. Porque si es conocido de todos que desde “que el sistema de producción capitalista se halla en pleno desarrollo, su movimiento se efectúa en forma cíclica”, esto es, con ascensos y descensos que representan encontradas situaciones, sin que la “repetición de los ciclos y las crisis signifique una adición mecánica de unidades cualitativamente homogéneas —cada ciclo y cada crisis tienen su lugar específico en la historia del capitalismo”—,<sup>5</sup> al conocerse las fallas de las soluciones presentadas y al apreciarse la quiebra de las indistintas interpretaciones, lo lógico sería abogar por la inevitabilidad, reconociendo

4. Gottfried, Haberler, en su prólogo a *Ensayos sobre el Ciclo Económico*, p. 9. Ed. Fondo de Cultura Económica, de México.

5. E. Varga. *La Crisis Económica*, p. 19, Ed. Europa, América, Barcelona. Más adelante escribe: “La crisis económica cíclica, como todas las crisis cíclicas, es el resultado inevitable de las leyes generales del capitalismo en su conjunto”.

el fenómeno como adscrito a la estructura del sistema.<sup>6</sup>

Sin embargo nuestro objetivo en el presente ensayo se encamina a presentar un resumen de las diferentes escuelas o autores recogiendo sus pensamientos y analizando sus aportes interpretativos de las crisis a fin de desarrollar más tarde ciertas tesis acerca de la mejor política que se podría practicar en una economía apenas en desarrollo y dependiente como la nuestra, encaminada hacia un objetivo definido de amortiguamiento de los reflejos y repercusiones de las perturbaciones cíclicas de las economías muy desarrolladas.

Antes que todo, tendríamos que comenzar por contestar la lógica pregunta de toda persona no familiarizada con la Economía Política: ¿Qué se conoce con el nombre de Ciclos Económicos?

Si en una acepción general se entiende por ciclo un período de tiempo o de años que al terminarse vuelve a repetirse, en el caso especial del Ciclo Económico, podría definirse a éste “como la alternativa de las fases de prosperidad y depresión, de animación y de marasmo de los negocios”. De esta manera se nos presenta el Ciclo compuesto por varias partes fundamentales que bien pueden enmarcarse así:

- “1. Fase ascendente (fase de prosperidad o expansión).
2. Fase descendente (fase de depresión o contracción).
3. Punto de Flexión de la curva ascendente, es decir, el paso de la pros-

---

6. “El ciclo Económico es una característica rebelde de la economía moderna. Sometida a control no sería un objetivo fácil de alcanzar”. *Teoría Monetaria y Política Fiscal*, por Alvin H. Hansen. Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 213.

peridad a la depresión (la crisis en sentido técnico).

4. Punto de Flexión de la curva descendente, es decir, el paso de la depresión a la prosperidad (recuperación)”.<sup>7</sup>

Cada una de estas fases tiene sus características especiales. Así, algunos autores representarán esas épocas de auge, que en el mundo económico del sistema capitalista señalan un bienestar general, gracias a una producción en permanente crecimiento, esto es, de utilización de factores productivos movilizados por un ensanche de la demanda de consumo y de curvas de precios, con el movimiento positivo de tres barómetros: Ingreso Nacional que se consume (mercancías que se consumen en un período fijo), Ingreso Nacional que se Invierte (producción de equipo (maquinaria) que serán utilizadas-invertidas), y, Volumen de Empleo (cálculo de los recursos económicos que se están empleando). En otras palabras la expansión o prosperidad es simplemente la “situación en la cual alcanza una cuantía elevada o aumenta el ingreso nacional que se consume, el producido y el número de obreros empleados y en la que no hay recursos sin utilizar ni obreros desocupados, o todo lo más muy poco”.

Considerando la cara contraria del movimiento ondulatorio del Ciclo, la Depresión, bien podría definirse negativamente al representarla como la inversión de los barómetros tratados en la expansión. Esto es, utilizando las palabras de Haberler, aquella situación en la cual el ingreso real consumido

---

7. Haberler, *Ob. Cit.* p. 256. “Los testimonios de los anales parecen justificar la división del Ciclo Económico en cuatro fases recurrentes: Prosperidad, Crisis, Depresión y Recuperación. La crisis se puede considerar como una fase del ciclo y al ciclo como una fluctuación de las fases”. J. A. Estey, en *Tratado sobre los Ciclos Económicos*. pp. 80-81 Ed. Fondo de Cultura Económica.

o el volumen consumo por habitante, el ingreso real producido o el volumen de producción por individuo y el número de ocupados disminuye o es inferior al normal, en el sentido de que hay recursos que permanecen sin utilizar, un remanente de factores ociosos, particularmente mano de obra carente de ocupación.

Los puntos de flexión superior e inferior indican el máximo de las situaciones respectivas de ascensos y descensos. Máximo hasta los cuales solo puede darse la permanencia de la ruta seguida por los barómetros. Se señala con ellos el paso de la existencia de determinadas condiciones a otras. El primero, por ejemplo, que marca el límite de una prosperidad, sirve de arranque a la fase contraria, esto es, a la Crisis, tomando este concepto no en el sentido técnico —de identificación de dicho punto con la “crisis”— sino más bien significando toda la fase de desbarajuste y caos.

Así, si pretendiéramos analizar el ciclo del conocido trastorno del 29, bien se podría especificar como la fase expansionista, aquélla que partiendo de los años posteriores a la guerra se extiende hasta el 29, “cuando la producción industrial del mundo todavía estaba aumentando”; la del punto de flexión superior, de “coyuntura económica”, “verdadera fase de la crisis” que aparece en el 29 y se manifiesta con mayor esplendor con el hundimiento de Wall Street; la de depresión que abarca el período de quiebra total de las condiciones anteriores de los altos precios, del aumento de producción, de la subida de salarios nominales, etc., y, por último, la flexión inferior que marca el comienzo de la recuperación, para empezar nuevamente el ciclo.

### **Teorías de las Crisis**

En la literatura interpretativa de la llamada ciencia de la Coyuntura, abundan las teorías que haciendo uso de unos u otros argumentos pretenden encontrar

las causas de las perturbaciones cíclicas en una serie interminable de factores. Tanta ha sido la especulación alrededor de la Crisis, que en los actuales momentos cuando se pretende abordar la tarea de una clasificación general de teorías, es difícil y arriesgado efectuar agrupaciones por “escuelas”, por presentarse el caso de que casi todos los autores han constituido “escuelas” al exponer teorías propias.

En una ligera clasificación, podría dividirse el vasto material teórico, en dos grandes ramales: Separando las teorías que consideran las crisis en general ya como un fenómeno propio del sistema capitalista en descomposición, ya relacionándola bajo el imperio de causales identificadas, tratando la del 29 en particular, independiente a las anteriores, salida al influjo de fenómenos desconocidos hasta la fecha. De esta manera atendiendo a la concepción de esta última interpretación, el análisis de la crisis última quedaría reducido a un simple estudio histórico, puesto que se supone que no habrá oportunidad de que sus factores sean susceptibles de repetición en el tiempo.<sup>8</sup>

Otros grupos de autores se dividirán entre lo que bien podríamos bautizar como nacionalistas e internacionalistas. Nacionalistas, en el sentido de limitarse a considerar la crisis como el resultado de una serie de trastornos de tipo nacional, presentándose de esta manera una crisis especial e independiente para cada país; internacionalista, porque “explican la causalidad de la crisis por factores que abarcan el mercado internacional”. En frente de éstos, cubriendo los dos campos, los eclécticos—dado el hecho de someter los anteriores argumentos— aceptan los principios de que las crisis nacionales se vinculan a una estructura de factores generales y externos,

---

8. Eduardo Larrea Stacey. *Las Crisis Económicas*, pp. 24 y s.s. Ed. Fernández.

pero sin dejar de conservar caracteres propios de su nacionalidad.

Las llamadas teorías Intrínsecas y Extrínsecas que “contemplan, unas, el proceso coyuntural como una concatenación de factores económicos”, mientras las otras tratan de encontrar los elementos perturbadores fuera de la actividad o del proceso económico. Esta misma clasificación valdría para las “exógenas” y “endógenas”. Siendo las primeras las “que explican el ciclo económico por perturbaciones exteriores a este sistema, como son las oscilaciones de las cosechas y las invenciones”, y las segundas, las que “se apoyan exclusivamente en tendencias que pueden explicarse de una manera económica”.

En el renglón de las teorías Monetarias y No Monetarias se abarca el mayor número de exposiciones interpretativas. Dándosele en el primer caso una única importancia a las perturbaciones monetarias, y, reduciendo las investigaciones al considerar, que el proceso en su totalidad tan solo es afectado por fenómenos de tipo monetario. Extendiéndose las no monetarias desde la Sobreproducción, Sub-consumo, Especulación, Factores Morales, Mala Distribución de Capitales, hasta Nuevos Inventos, etc.

Nos reduciremos a presentar síntesis de las teorías más conocidas, manteniendo en la exposición el orden regular de expansión a depresión.

### *Teoría Clásica*

Si nos sometiéramos a una disciplina rigurosa de análisis exclusivo de las teorías de la crisis, especialmente de las abarcadas bajo las características de intrínsecas, nos encontraríamos que la Teoría Clásica, no tan solo esquivada una explicación del fenómeno, sino que niega rotundamente que pueda darse una crisis dentro de una situación de libre competencia. Bastaría con recordar a lo largo de las exposiciones de la economía clásica, la confianza que se

otorga al automaticismo regulador. Porque si se considera que la crisis aparece en un momento en que una mayor producción es capaz de influir sobre la estabilidad de los precios a través de una contracción de la demanda, bastaría con que este último fenómeno se produjera para que sus efectos señalaran una positiva repercusión en los renglones que condujeron al desequilibrio, hasta conseguir una armonía mediante una reducción productiva. Si a esto agregamos aquel famoso principio de que nadie puede producir más que para un consumo dado (“los economistas clásicos sostuvieron que la sobreproducción general era imposible porque nadie producía sino para el consumo y, por lo tanto, la demanda era exactamente igual a la oferta”),<sup>9</sup> necio sería pensar que en una situación de completa libertad económica, pudieran presentarse perturbaciones que atentaran contra el normal desenvolvimiento de las fuerzas económicas.

Por lo tanto, “el ajuste entre oferta y demanda de mercaderías, de capitales, de inversiones, etc., debe realizarse automáticamente, por el simple juego natural de la tendencia humana y por la cuantitativa determinación de los valores. Así, si un precio sube, viene la tendencia a beneficiarse con esa alza, aumentando el trabajo de su producción y, consecuentemente, aumentando la oferta, la cual hace que baje el precio a su antiguo nivel”.<sup>10</sup>

Es exactamente igual como pasa en los renglones del interés y del comercio. La oferta crea su propia demanda, dirá el principio clásico. O, en frase de Say, (“Ley de Say”): “Los productos se dan en cambio de productos”. De esta manera nunca podrá aceptarse una crisis total, capaz de hacer tambalear la estructura económica, motivada por un desordenado proceso de ensanche

---

9. Ralph G. Hawtrey, *El Ciclo Económico*, p. 336. Ed. Ensayos sobre el Ciclo Económico de Fondo de Cultura Económico.

10. E. Larrea Stacey, *Ob. Cit.* p. 27.

productivo. Porque si realmente puede suceder que la oferta supere la demanda, tan solo puede ser en parte (en algunas empresas) consiguiéndose al final un equilibrio al reducirse en las otras (empresas) la oferta por intermedio de la presión de una demanda bifurcada. Claro está que para que tal cosa se acepte, habrá necesidad de acatar dos principios: “Supongamos una “economía estacionaria”. Una mercancía se encuentra inesperadamente privada de mercado: Hay sobreproducción parcial debido a un cambio en el gusto de los consumidores. En este caso, los consumidores gastarán una parte más pequeña de su ingreso en esa mercancía y quedará una parte mayor disponible para otros productos. Como Say lo formuló, la sobreproducción parcial en una industria implica baja producción en otras con el aumento consecuente de los precios y los beneficios. La premisa de este argumento que ha sido llamado también el primer principio de la teoría clásica, es que el poder adquisitivo, expresado como una cantidad de dinero, no se pierde en la circulación. El segundo principio fundamental de la teoría clásica surge al establecer el supuesto de que el volumen de producción es constante”.<sup>11</sup>

Mientras el “laissezfairismo” impere, los pequeños trastornos —si es que alcanza a haberlos— no podrán tomar jamás el apelativo de crisis. Pero entonces, ¿cómo explican los clásicos las largas depresiones del sistema que tantos trastornos han causado a la sociedad? Simplemente por la obstrucción a que somete el hombre, a través de un organismo estatal al libre desarrollo de las fuerzas naturales económicas. En otras palabras, la causa exclusiva de las crisis, se encuentra en el *Estatismo* (de ahí que esta teoría tome el nombre de *Estatista*), en la permanente intervención de los estados modernos en la vida económica de los países. En ninguna forma los clásicos

---

11. Hans Neisser. *Sobreproducción General: Un Estudio de la Ley del Mercado de Say*, Edición Ensayo sobre el ciclo económico, Fondo de Cultura Económica. p. 338.

se arriesgan a pensar que la crisis, precisamente, apareció al lado de la libre concurrencia, de la gran producción, con las relaciones económicas del sistema capitalista. La crisis, que hipotéticamente se considera en potencia en la economía mercantil simple, tan solo cristaliza con la producción en serie, anarquizada y de incentivos lucrativos. “La crisis comienza justamente en la etapa de la libre concurrencia, mientras en el comunismo primitivo y en tiempo de servidumbre o feudalismo, apenas si son ligeros fenómenos producidos más por factores que obraban directamente sobre la producción, por malas cosechas u otro análogo, que como resultado del desenvolvimiento de la oferta y la demanda en los mercados”.<sup>12</sup>

### ***Teoría puramente monetaria***

Entre los distintos autores que abarcan las exposiciones de la llamada escuela monetaria, ha sido Ralph G. Hawtrey, quien con más claridad ha elaborado una teoría del ciclo explicada por fenómenos exclusivamente monetarios. Sin embargo, es bueno aclarar, que para los últimos tiempos, Hawtrey ha descartado la posibilidad de la aplicación de sus recomendaciones anticíclicas —como no está de más también recordar que los fenómenos se produjeron en el campo monetario en forma diferente a la analizada por dicho economista— al declarar enfáticamente en uno de sus últimos ensayos, que “en los tiempos actuales ya no hay ciclo económico”.<sup>13</sup>

La crisis no es más que el simple resultado de un aumento o disminución desproporcionado del caudal circulante, nos dirá Hawtrey. Todo movimiento en el renglón de la actividad económica en general mantiene su relación directa con los movimientos monetarios. Si en un momento dado se efectúa un ensanche de la demanda de mercancías a consecuencia de un ensanche

---

12. E. Larrea S. *Ob. Cit.* p. 28.

13. Hawtrey, *Ob. Cit.* p. 334.

de las cantidades de dinero disponibles para el consumo, el comercio presentará un nuevo aspecto de animación que se transforma más tarde en subida de los precios. Si se tiene en cuenta que los gastos de los consumidores dependen de sus ingresos bien se puede representar a los primeros con la fórmula  $MV$ . Todo aumento de  $MV$  significará un cambio en las diferentes fases. Así, a su entender, el ciclo económico es “un fenómeno exclusivamente monetario”, en el sentido de que los cambios en “el movimiento del dinero” son la causa única y exclusiva de las variaciones de la actividad económica, de la alternativa de los períodos de prosperidad y depresión, de la animación y del marasmo de los negocios”.<sup>14</sup>

Las contracciones, que significan una disminución del  $MV$ , afectan directamente el renglón de la demanda, disminuyéndola. La antigua posición de los creadores del expansionismo productivo —sustentado en la permanente subida de los precios— tambalea, apareciendo un terreno incierto. La oferta no puede sostenerse estable con los precios anteriores. La constante acumulación de una producción sostenida, acumula existencias. A la larga el volumen de una oferta superior contrae la producción: El cierre de las fábricas comienza, y con ella la disminución de los salarios y de los ingresos en general. Es, precisamente, lo contrario de la fase inflacionista, en que un aumento de la demanda había superado las previsiones y por lo tanto disminuido la oferta, subiendo los precios a medida que ascendieron los pedidos de los comerciantes a los productores. De esta manera “el ciclo económico se compone de períodos de buenos negocios, caracterizados por aumento de precios y bajas proporcionadas de desocupación, alternando con períodos de malos negocios con precios bajos, y altas proporciones de desocupación”.<sup>15</sup>

---

14. Haberler, *Prosperidad, etc.* p. 15.

15. Hawtrey, *Ob. Cit.* p. 335.

Entonces, si la bonanza de una fase no puede mantenerse, esto es, si la depresión es el resultado de “una reducción del volumen de instrumentos monetarios”, ¿De qué manera, o bajo qué condiciones podría mantenerse una tendencia estabilizadora? Solo bajo el imperio de una estabilización del caudal circulante, dice Hawtrey, puede pensarse en la evitabilidad de la crisis.

Reduciendo los planteamientos anteriores a una apreciación de actividad crediticia, encontramos que Hawtrey atribuye al crédito bancario un lugar predominante, de dominio —puesto que constituye “el principal instrumento de pago en la vida moderna”— en las fluctuaciones del ciclo. “La expansión y restricción del crédito hacen variar la masa de instrumentos monetarios, y por tanto ejercen una acción en el ritmo de la vida económica. Esta acción se deja sentir por el conducto de los ingresos que se distribuyen.”<sup>16</sup>

Toda expansión del crédito está significando una expansión del consumo.<sup>17</sup> Esto es, a una política de amplitud crediticia de la banca, acompañará una ampliación del consumo debido a un mayor ingreso. Por otra parte, ateniéndose a la teoría “burguesa” de los adelantos en el pago del salario, estas nuevas entradas representan un nuevo aporte al crecimiento de los ingresos y de los consumos. Puede suponerse —puesto que se ha explicado que MV representa posibilidad de gasto en inversión y consumo propiamente dicho— que una parte de los ingresos se coloca para el ensanche de la producción, pero al unísono dicho ensanche representa demanda de mano de obra, de salarios más elevados, en otras palabras, de futuros ingresos. Toda esta acu-

---

16. Petit y Veyrac, *El crédito y la organización bancaria*. p. 161, Ed. América.

17. “El término consumidor como se usa aquí no debe interpretarse con demasiada estrechez. La gente gasta sus ingresos no solo en bienes de consumo, sino también en inversiones. Al “consumidor” debe considerarse también como “inversionista” y los gastos de los consumidores deben incluir las inversiones, pues el dinero invertido se *gasta* en bienes de capital”. Hawtrey, *Ob. Cit.* p. 335.

mulación de ingresos repercute sobre la demanda. Los productores entonces acuden a los bancos por más créditos bajo el estímulo de una oferta fácilmente consumida. Dado que las nuevas inversiones no satisfacen en forma instantánea la demanda, los precios tienden a subir. “El alza de los precios estimula el espíritu empresario, alienta la creación de nuevos negocios y hace que se acuda con urgencia al crédito. Siguiendo el proceso que ya se ha descrito, la expansión crediticia crea nuevos ingresos. Y de esta manera el auge se propaga a todos los sectores de la vida económica y la prosperidad propende a generalizarse”.<sup>18</sup>

Pero pasado algún tiempo se nota que los retiros de los bancos, como consecuencia de los pagos permanentes de los empresarios a los obreros, suben. Retiros que no regresan a los organismos financieros por carecer de vehículos: No existe conexión entre el banco y los obreros por no poseer éstos el “hábito” de usar cheques. Como quiera que los bancos legalmente necesitan mantener ciertos porcentajes de reservas —se supone con la expansión del crédito un aumento de los depósitos y una disminución de la reserva— y los bancos centrales no practican políticas amplias de redescuentos y anticipos, comenzará a decaer la posibilidad de oferta de dinero. Para realizar su cometido, esto es de restricción del crédito, los bancos aumentan su tipo de interés —porque la demanda sobrepasa a la oferta—. Una carencia de crédito significa una merma de ingresos. Si los ingresos son reducidos, las posibilidades de consumo descienden, repercutiendo sobre los precios. A medida que se agudiza esta fase los precios van bajando.

La recuperación vendrá cuando el tipo de interés baje a consecuencia de la acumulación de dinero en los bancos (por el reflujo de moneda a sus arcas como pago de los antiguos créditos).

---

18. Petit, *Ob. Cit.* p. 161.

De lo anterior se deduce que Hawtrey “considera que todo el ciclo económico está determinado por la expansión y restricción del crédito”. “Cree además que los bancos centrales pueden decretar a su agrado la expansión o la restricción”: A través del tipo de redescuento, con un movimiento ascendente o descendente, se engendraría una expansión o contracción del crédito.

Sintetizando la exposición anterior, podemos considerar la teoría de Hawtrey en el siguiente resumen que nos muestra las distintas fases del ciclo:

*Expansión.* Fuerza inicial de la expansión: Baja de interés<sup>19</sup> (consecuencia: Aumento reservas bancarias). La nueva ampliación del crédito la aprovechan, especialmente: Los comerciantes.<sup>20</sup> Estos aumentan el stock de mercancías que significa demanda para los productores, repercutiendo tal fenómeno en el volumen del empleo. Y de los ingresos. Y de los precios con aumentos visibles.<sup>21</sup> A su vez los nuevos precios aceleran “el movimiento acumulativo de la expansión”. El ritmo continúa. (Usemos una vez más la metáfora gastada del alud para describir este período: Ha bastado con el desprendimiento de la pequeña bolita de nieve de la cúspide para que ésta continúe atropellando hasta tomar proporciones gigantescas y peligrosas al llegar a la falda. En la expansión —donde bueno es recordar, domina la inflación—<sup>22</sup> el solo fenómeno de la baja del tipo de interés provoca una

19. “La fase ascendente del ciclo económico nace de la expansión del crédito y se mantiene mientras continúa aquella o, por lo menos, en tanto no la acompaña una contracción. La expansión del crédito la provocan los bancos cuando dan mayores facilidades de préstamo a sus clientes”. Haberler, *Prosperidad*, etc. p. 18.

20. Para Hawtrey, los comerciantes ocupan “una posición estratégica”.

21. “La producción no se puede desarrollar de una manera ilimitada. Cuando el movimiento acumulativo arrastra a las industrias, unas a continuación de otras, a trabajar hasta el límite de su capacidad de producción, los productos comienzan a exigir precios cada vez más caros”. Hawtrey en *The Art of Banking*, citado por Haberler.

22. “Una condición *sine qua non* para que exista inflación es que aumente la cantidad de dinero —dinero bancario, moneda o ambos—.

serie de fenómenos que al sumarse a los anteriores producen en forma espontánea una actividad de los ingresos que se ensancha a medida que se acelera el ritmo. En forma de proceso acumulativo).

*Límite flexible superior:* La prosperidad fenece cuando cesa la expansión del crédito.<sup>23</sup>

*Contracción:* Restricción crédito: Disminución del caudal circulante: Baja de ingresos. Y, por lo tanto, de posibilidades consuntivas. Y, lógicamente, de la demanda. La oferta supera la demanda de mercancías: Los precios caen. (Y continuarán cayendo al reducir stock los comerciantes, por calcular que bajarán aún más).

Una solución que presenta Hawtrey para vencer la agudeza de la crisis y fomentar la recuperación consiste en la compra, por parte del Banco Central, de títulos en mercado abierto. De esta manera si los hombres de negocios

---

Pigou, *Teoría y realidad económica*, Ed. Fondo de Cultura Económica. pp. 82 y s.s. Claro está que aquí se supone —al identificar la inflación en el sentido de aumento de circulante— que a la expansión del crédito acompaña una ampliación del aparato productivo.

En este caso podría aceptarse que toda inflación representa expansiones aunque no toda expansión pueda confundirse con una situación inflacionista. “Todas las inflaciones, son, en suma, expansiones; pero no todas las expansiones son inflaciones, exactamente como el vientre de un hombre se dilata cuando pasa de la adolescencia y también cuando bebe un barril de cerveza; pero es inflación solamente en el segundo caso”. Pigou, *Ob. Cit.*

23. “Si la contracción del crédito no sobreviene, la fase activa del ciclo económico se podría prolongar de una manera indefinida, a costa del aumento indefinido de los precios y de abandonar el patrón oro”. Hawtrey, *Trade of Credit*, cit. por Haberler. Einzing, en su *Ob. Cit.* p. 72, al analizar las causas de la crisis del 29, da gran importancia a este supuesto al considerar que “el aumento de los tipos de interés, impuesto principalmente por la política aurífera francesa, fue el motivo responsable de la política bajista de los precios, y fue, por lo tanto, una de las causas inmediatas que condujeron a la crisis mundial.”

se muestran reacios a “absorber créditos”, encontrarán alicientes para acoger capitales-dinero de bajos intereses.

Hawtrey escribió para una época en que aún imperaba el patrón oro. Él consideraba que el ciclo económico era el simple resultado de la existencia del Patrón Oro Internacional. El ritmo ondulatorio del patrón determinaba exclusivamente las crisis económicas periódicas. Solo las trabas para el acrecentamiento del caudal circulatorio, por la rigidez del patrón, permitía la aparición de una fase descendente. Con la quiebra del patrón se borraría la posibilidad de las peligrosas perturbaciones cíclicas. De ahí que al comenzar a exponer su teoría trajéramos a cuenta su rotunda declaración optimista de que “en los tiempos actuales no puede hablarse de la posibilidad” del Ciclo Económico.

### ***Otras Teorías Monetarias y Teorías de la Sobreinversión***

Pero esta es solo una de las tantas teorías que fundamentan las oscilaciones del sistema económico en los cambios de la actividad monetaria. “En los últimos años se ha desarrollado una gran orgía de discusiones en el campo de la teoría monetaria, la teoría del interés y de las fluctuaciones de la actividad”.<sup>24</sup> Cada uno de los que puede calificarse de “contendientes” ha fijado su posición a través de una terminología propia y de la ponderación de un aspecto particular del factor monetario considerado como predominante en los renglones de la causalidad. Los desacuerdos se presentan a cada momento y en casi todos los “ramos”. De esta manera habrá diferencia de apreciación en cuanto se refiere a descubrir renglones—industrias productoras de medios de producción o industrias productoras de medios de consumo— por donde en realidad comienza la fase expansiva. “Algunos observadores atribuyen

---

24. Dennis H. Robertson, *Panorama de la Controversia Monetaria Actual*, Ed. Fondo de Cultura Económica. (Colección de ensayos, ya citada). pp. 316 a 332.

más importancia a la creación de dinero nuevo por los bancos, mientras que otros, la atribuyen a la actividad de dinero ocioso”.<sup>25</sup> Lo que significa, que no existe una identificación en el pensamiento de autores que, como Hawtrey, otorgarán una máxima importancia a la banca, la cual por intermedio de sus canales crediticios permite la incrementación del ascenso; o, por el contrario, como Wicksell, que se aferrará a considerar las influencias de los circuitos ahorrativos.

En lo que se refiere a la característica temporal del crédito, se formarán antagónicas escuelas al apreciar la bondad —entendiéndose tal término como sinónimo de causa de una situación expansiva— de los créditos concedidos a corto plazo o a largo plazo. No faltarán las divergencias en la “importancia que se atribuye al papel que desempeñan las existencias acumuladas de mercancía”.<sup>26</sup>

Así, por ejemplo, en frente de la teoría bautizada como puramente monetaria de Hawtrey, podría colocarse la llamada de la sobreinversión monetaria, a la cual han donado sus aportes Wicksell, Hayek, Robbins, etc.

Wicksell comienza haciendo una distinción entre los precios del dinero que se presta, esto es, del interés, cuando se trata de un tipo que él denomina de interés del mercado, o sea el tipo de interés que en un momento dado domina la plaza y que a su vez es efecto de fenómenos puramente monetarios o de la banca, y el tipo de interés natural, o sea, “el tipo de interés que equilibra exactamente la demanda de capitales prestados y la oferta de ahorros”. Este último tipo de interés toma una posición de equilibrio o límite, de donde se puede señalar el paso a una situación expansiva o de contracción. De esta

---

25. Robertson, *Ob. Cit.*, pp. 316 a 332.

26. Robertson, *Ob. Cit.*, pp. 316 a 332.

manera un aumento del crédito capaz de repercutir en un movimiento ascendente de la curva, comenzará a darse cuando los institutos financieros bajen su tipo de interés de mercado a un nivel inferior al tipo natural.<sup>27</sup> Si por el contrario el tipo de interés del mercado sobrepasa el límite señalado por el natural, la demanda de créditos disminuirá, mientras que los ahorros —suponiendo que en la fase anterior se sobrepasó las disponibilidades de ahorro— no son utilizados en su totalidad. Wicksell siguiendo su razonamiento, dice que si el tipo de mercado se halla por debajo del tipo natural, subirán los precios y que si los sobrepasa, los precios tenderán a la baja”.<sup>28</sup>

Al lado de esta teoría puede colocarse la de Fisher que dentro de las teorías monetarias del ciclo involucrará nuevos conceptos sobre los tipos de interés con términos distintos a los anteriores. Para Fisher las perturbaciones del proceso económico radican en la diferencia existente entre el interés nominal y el interés real. Por interés nominal bien puede entenderse el interés de

---

27. “Es claro que decir que continúa el proceso de relativa expansión mientras la tasa real sea inferior a la normal es sencillamente una tautología, por lo menos si suponemos, como lo hace Wicksell que una tasa más baja, en vez de una más alta produce siempre una inversión mayor. El pensamiento wickselliano es que la tasa normal, que considera relacionada íntimamente con una tasa natural correspondiente a la productividad marginal del capital, o de métodos indirectos de producción en un sentido bohn-bawerkiano variaba muy lentamente, si es que se movía, mediante el aumento de ahorro causado por el proceso de expansión. Por lo mismo esperaba que los precios continuaran su movimiento al alza hasta que subiera en el mercado la tasa real de interés. No es aceptable esta opinión, a menos que se establezcan determinados supuestos en relación con las perspectivas sobre el futuro”, Bertil Ohlin, *Algunas notas acerca de la Teoría de Estocolmo sobre el ahorro y la inversión*, Ed. Fondo de Cultura Económica. p. 122.

28. Haberler, *Ob. Cit.* pp. 34 y s.s.: “Sin embargo, esta última tesis peca de errónea, continúa diciendo Haberler, como lo ha hecho observar recientemente el economista sueco Davidson”. Porque en una economía que se considera en ascenso productivo, se hace necesario un aumento a la par de una cantidad de circulante que establezca los precios. Y para que esta circulación se ensanche el precio de alquiler del dinero tiene que ser lógicamente módico. O sea inferior al tratado punto de equilibrio.

mercado, esto es el tipo de interés que rige en el mercado, conocido con el nombre de interés corriente. Es la cantidad de dinero que recibe un prestamista en un tiempo fijo como precio pagado por los prestatarios, al utilizar sus capitales-dineros. A diferencia de éste, el tipo de interés real, podría ser el mismo tipo nominal, pero con relación a los servicios que el prestamista consigue con sus intereses: Sea, por ejemplo, el caso de que en el mercado el tipo natural de interés se mantenga al 10%. Esto significa que un banco al prestar 100 pesos anualmente, recibe como precio del “alquiler” de su dinero 10 pesos al año. El tipo de interés de mercado, es, por lo tanto de 10%. Pero si llega a suceder que los precios soporten un cambio, por ejemplo, una subida, sin que el precio del dinero cambie, entonces aparecerá un tipo de interés real por debajo del límite anterior. El tipo nominal seguirá siendo el anterior, mientras que el real baja: El prestamista no puede comprar las mismas mercancías con la cantidad de dinero que continúa recibiendo por concepto de interés. Su capacidad de consumo se reduce, representando el tipo de interés nominal fijo un poder adquisitivo real reducido. Si el fenómeno de precios se invierte, bajan, el tipo de interés real sube colocando en posición ventajosa al prestamista que podría adquirir, a través de un porcentaje fijo del tipo natural, mayor cantidad de bienes o mercancías. En esta forma, cada una de estas dos situaciones son capaces de influir sobre el nacimiento y desarrollo de las características del ciclo.

Para Lionel Robbins, al igual que para sus colegas de la teoría monetaria, el auge mantiene su consecuencia en la baja del tipo de interés. Esta reducción del precio del dinero no puede sostener ilimitadamente una situación expansiva por ciertas fallas en la distribución de los dineros prestados: El campo de la industria llamada pesada toma una actividad peligrosa que redundará más tarde en una serie de perturbaciones. “La crisis es la natural consecuencia del desarrollo excesivo en las industrias que producen bienes

de capital y de la imposibilidad de salir de ellos a un precio remunerador”.<sup>29</sup> ¿Cómo puede explicarse este planteamiento teórico? Supongamos que se estén cumpliendo las recomendaciones, o mejor dicho, los supuestos de Hawtrey, de que la baja del tipo de redescuento del Banco Central y su política de compra de valores y bonos, trae como consecuencia una baja del tipo de interés especialmente el de corto plazo, como efecto de la amplitud de la oferta a través de las nuevas “masas de capitales disponibles”. Una permanencia de esta situación permite trasladar los privilegios que concede una tasa mínima de interés a los demandantes de dinero a largo plazo. En otras palabras, el tipo de interés para créditos a largo plazo baja también, permitiendo la creación de más industrias productoras de bienes de producción y mayores ensanches en las ya establecidas. Esta actitud expansionista de las industrias de bienes de capital en general, se justifica, además del aprovechamiento de los bajos tipos de interés, por la demanda de sus mercancías producidas.

Pero resulta que cuando el tipo de interés ha bajado como resultado de un aumento de ahorro, la situación de ensanche es aprovechada por las industrias de bienes de capital, por el movimiento positivo de su demanda, que repercute negativamente en la demanda de las industrias de bienes de consumo. “Esto hace que el incremento económico no pueda prolongarse y se detenga por sí solo.” No ocurre lo mismo cuando la expansión de la circulación monetaria proviene exclusivamente de la “expansión del crédito bancario”. Entonces la expansión de las industrias productoras de mercancías de consumo tienden a subir, y su ascenso se acelera indirectamente con los ascensos de las industrias de bienes de capital: Porque todo incremento de su producción, significa el incremento de los ingresos de sus factores productivos que, como los asalariados, pasarán a consumir nuevos y más

---

29. Petit, *Ob. Cit.* pp. 169 y s.s.

artículos. “Entonces los salarios y los tipos de interés se elevan; los precios de fabricación aumentan también y disminuyen los márgenes de beneficios; en efecto, el alza del tipo de interés tiende a hacer que baje el valor de los bienes de capital. La elevación de los precios de costo y la baja de los precios de venta de esos bienes destruyen el equilibrio financiero de las empresas que los producen. Comienza la depresión”.<sup>30</sup>

Hayek también considera que la cantidad de moneda gastada por unidad de tiempo en medios de producción, en los diferentes estadios de transformación, es mucho más elevada que la invertida en bienes de consumo. Este supuesto vale para un período de recuperación, señalando a última instancia dicho teórico que la crisis encuentra su causa en la repercusión desfavorable que tiene en la industria de bienes de capital, un aumento de la demanda consuntiva. Haberler trata de explicar esta paradoja: “Ya que el valor económico de ésta es función de los bienes de consumo, a cuya producción contribuye” como quedó explicado en la teoría de Robbins, afirmando que esto ocurre “cuando los medios de producción se utilizan en pleno rendimiento y la producción de bienes de consumo y de bienes productivos tienen un carácter alternativo”.

Hayek en el desarrollo de su teoría comienza clasificando y criticando las teorías de la coyuntura conocidas hasta el momento. Si se dividieran éstas en dos grandes grupos, —estáticas del equilibrio y monetarias— encontraríamos que ninguna de ellas en forma separada podría explicar la razón de los ciclos. “La primera, dice Hayek, no puede explicar los ciclos porque no toma en cuenta el factor monetario, y, la segunda, tampoco explica por ser una teoría unilateral, basada exclusivamente sobre el valor del dinero”.<sup>31</sup>

---

30. Petit, *Ob. Cit.* pp. 169 y s.s.

31. Larrea, *Ob. Cit.* p. 69.

Refiriéndose, en su análisis crítico, a la primera escuela enunciada, declara: “La principal dificultad que entraña la posición tradicional es que hace abstracción absoluta del factor tiempo. Un concepto de equilibrio que fuera esencialmente aplicable solo a un sistema en que no se considere el factor tiempo no podría ser de gran valor”.<sup>32</sup> Por lo tanto su tarea consiste no en “dar un salto hacia algo enteramente nuevo y diferente” como sería de suponer, “sino más bien en devolver nuestro aparato teórico fundamental para que permita explicar los fenómenos dinámicos”. “Como el doctor Lutz lo ha demostrado últimamente en forma convincente, nuestra tarea no consiste en elaborar una tarea aislada del ciclo económico, es decir, la elaboración de un modelo detallado que se adapte a todos los ciclos económicos reales, sino más bien desarrollar aquellos sectores de la teoría general que necesitamos para el análisis de los ciclos especiales que frecuentemente difieren el uno del otro”.<sup>33</sup> Y tal salvedad de la tarea aislada vale para la posición contraria que él toma hacia la utilización de un método lógico deductivo en la elaboración de la teoría económica.

“Toda explicación de las crisis económicas debe incluir el supuesto de que los emprendedores han cometido errores. Pero el solo hecho de estas equivocaciones, nos dice Hayek, no pueden considerarse como una explicación suficiente de la crisis”.<sup>34</sup> Nadie podría explicar en un momento dado la generalidad de los errores dirigidos o cometidos hacia una sola dirección. Y si se intentara habría que distinguir entre numerosas causas de errores. Lo que sí es cierto es que el éxito de cualquiera inversión hecha por un período de tiempo considerable depende del curso futuro del mercado de capital y de la tasa de interés”. Lo que quiere decir que el aliciente que

---

32. Friedrich A. Hayek. *Perspectivas de precios, disturbios monetarios y mala orientación de las inversiones*, Ed. Fondo de Cultura Económica. pp. 353 a 367.

33. Friedrich A. Hayek, *Ob. Cit.* Ed. Fondo de Cultura Económica. pp. 353 a 367.

34. Hayek, *Ob. Cit.*, pp. 353 a 367.

mueve al inversionista a aventurarse a un ensanche es el conocimiento o al menos la esperanza, de considerar que “la oferta de capital continuará al nivel actual por algún tiempo” y que el tipo de interés es “síntoma de que la situación actual” puede prolongarse.

Como ya se ha dicho la oferta dinero-capital puede ser independiente de la oferta de ahorros por trastornos de tipo monetario. “Desde luego que es bien sabido que la oferta corriente de dinero no es necesariamente idéntica a la cantidad de ahorros corriente”. Los emprendedores, por ejemplo, podrían repartir sus inversiones entre producción para un futuro cercano y producción para “un plazo más largo”. Exactamente igual como los percibidores de ingresos repartirían sus entradas monetarias entre consumo y ahorro. Lo que muestra cierto “conflicto” entre grupos completamente distintos, consiguiéndose tan solo una situación de equilibrio en el supuesto caso de que “las intenciones de los dos grupos fueran por lo menos compatibles”. La tasa de interés de equilibrio sería entonces aquella que asegurara cierta correspondencia entre las intenciones de los consumidores y la de los hombres de empresa. Dada una tasa constante de ahorro, esta tasa de interés sería aquella que se obtenga en un mercado donde la oferta de dinero-capital fuera exactamente igual a los ahorros corrientes”.<sup>35</sup>

Pero como hemos visto en la exposición de la teoría de Robbins, la oferta de los créditos puede afectarse a consecuencia de políticas expansionistas de los bancos. Entonces se considerará también que han dejado de jugar su papel importante los consumidores, no obstante que, como también se anotaba, las nuevas inversiones inciden sobre los ingresos ampliando los renglones consuntivos. “Hemos llegado, por lo tanto, al punto donde el conflicto entre las intenciones de los consumidores y de los inversionistas, creado por

---

35. Hayek, *Ob. Cit.*, pp. 360 y 362.

la deformación del mercado a consecuencia de la expansión del crédito, principia a manifestarse”.<sup>36</sup> Los emprendedores soportan su primera sorpresa al encontrarse con una subida de los precios de los factores de la producción, habiendo imaginado ellos la descrita oferta de dinero y baja de su precio en forma permanente. El alza del tipo de interés que se supone para este momento subido, merma la demanda de dineros, y por lo tanto, paraliza el nuevo equipo productivo creado para la producción de nuevos bienes de capital.

“Este fenómeno de escasez de capital que hace imposible la utilización del equipo de producción existente me parece que constituye el meollo de la verdadera explicación de la crisis; y al mismo tiempo es sin duda uno de los que provocan más objeciones a las personas no versadas en estos asuntos”.<sup>37</sup>

### ***Teorías Psicológicas***

Algunos autores de otras escuelas, especialmente la monetaria, consideran que la situación psicológica es una consecuencia de fenómenos intrínsecos de la economía. Por el contrario, los partidarios de esta interpretación cíclica, van a afirmar que los factores exógenos, optimismo y pesimismo, constituyen las causas fundamentales del movimiento ondulatorio. Las dos fases fundamentales de prosperidad y depresión serán el fruto de los reflejos subjetivos del emprendedor. Los cambios reales se determinan por cambios

---

36. Hayek, *Ob. Cit.*, pp. 360 a 362.

37. “El que la escasez de capital dé lugar a que el equipo de producción existente, continúa diciendo Hayek en su obra citada, quede parcialmente sin utilización; el que la abundancia de equipo de producción sea un síntoma de escasez de capital, y el que la causa de todo esto no sea una demanda insuficiente, sino más bien una demanda excesiva de bienes de consumo, es aparentemente algo más de lo que una mente sin instrucción teórica está dispuesta a aceptar. Sin embargo, la verdad de estas paradojas aparentes se me revelan más allá de toda una duda”.

psicológicos.<sup>38</sup> Los negocios dependerán, ante todo, del estado de “ánimo” del inversor, y los cambios reales de la economía, no serán más que situaciones determinadas por cambios en la psicología de los hombres de empresa. Una serie de errores de predicción inherentes a la economía de mercados, fruto de la organización individualista de producción, engendra una serie de situaciones subjetivas que se encadenan y ensanchan hasta cristalizar en las diferentes fases del ciclo.<sup>39</sup>

Un factor importante en la teoría psicológica lo constituye la previsión. “Al hacer intervenir el factor “previsión”, se introduce un elemento de incertidumbre en la vida económica. No se puede prever el porvenir con precisión absoluta, y cuanto más alejados radiquen los acontecimientos en el futuro, mejor será la incertidumbre y, por lo tanto mayor será el riesgo de tropezar con perturbaciones imprevistas o insondables”.<sup>40</sup>

La teoría psicológica pretende presentar una interpretación extrínseca del ciclo,<sup>41</sup> pero su misma argumentación de tipo subjetivo la descarta para

---

38. “Una causa psicológica puede existir aunque no ocurra ningún cambio en las condiciones reales, como cuando, en el auge, el negociante se inclina a exagerar las previsiones de ganancias que espera obtener comparadas con las de otros” J. A. Estey, en *Tratado sobre los Ciclos Económicos*. p. 191, Ed. Fondo de Cultura Económica.

39. Keynes considera que en momentos de optimismo las utilidades calculadas pueden ser inferiores a las reales; lo mismo sucede en la fase contraria cuando el pesimismo calcula rendimientos inferiores a los que suelen obtenerse. Los cambios se efectúan cuando quedan al descubierto los errores de la apreciación psicológica. “Las causas psicológicas surgen de equivocaciones o de errores de juicio. De modo que podemos hablar alternativamente de las teorías psicológicas como teorías basadas en las consecuencias del error”. Estey, citado por Walter Adolf Johr, en *Las Fluctuaciones Económicas*, p. 398, Ed. El Ateneo.

40. Haberler, *Ob. Cit.*, p. 141. “Los datos en que se funda una economía de mercado como precios futuros, desarrollo de la técnica y de la moda, comportamiento de los competidores, se encuentran envueltos en una nube de incertidumbre y, por consiguiente, no pueden ser captados con exactitud”. Johr, *Ob. Cit.*, p. XII.

41. Las explicaciones psicológicas del Ciclo apenas pueden esperar a ser, cuando mucho,

ofrecer soluciones. Porque, si los hechos económicos no son causa sino efecto ¿Cómo podría mantenerse en una actividad productiva de miles de productores aislados una situación permanente de seguridad?<sup>42</sup>

Últimamente las teorías psicológicas han sido aceptadas y defendidas por un grupo de economistas modernos, entre los cuales sobresale Keynes, quien a través de su posición anti-clásica, reacciona contra los postulados del tipo de interés, para considerar la importancia del factor psicológico de los beneficios futuros del inversionista. Sin embargo, muchos autores, ateniéndose al análisis general de las teorías del empleo pleno, encuentran en las tesis keynesianas argumentos que pueden encajonarse en diferentes escuelas.<sup>43</sup>

### ***Aportes de Keynes***

En el resumen que hacen Petit y Veyrac de la interpretación de Keynes a las fluctuaciones cíclicas en su *Tratado de la Moneda* nos indican que dicho autor atribuye a las fluctuaciones del crédito un papel esencial “que repercute sobre las inversiones de capitales, por medio del tipo de descuento sobre el

---

explicaciones de un factor importante en el proceso de dilatación y contracción”. J. A. Estey, *Ob. Cit.*, p. 204.

42. Algunos autores de esta escuela, aunque son enfáticos en declarar que toda acción humana en una economía capitalista se basa en expectativas e incertidumbres, piensan que se podría superar la incertidumbre mediante “valores de probabilidades”. Las “soluciones que se basan en esta idea” podrían ser: Comparación de valores de esferas matemáticas mediante coeficientes de probabilidades; comparación de los equivalentes de certidumbres que los empresarios calculan obtener; superación de la incertidumbre mediante el principio de la sorpresa potencial, etc., etc.” W. A. Johr, *Ob. Cit.*, pp. 416 a 418.

43. “Las teorías de Keynes tienen ciertos puntos de contacto con la idea del subconsumo. Él cree, que la propensión individual a ahorrar es una causa grave de perturbación. La reducción de los salarios también disminuye el desembolso en consumo”. Edmund Whittaker, en *Historia del Pensamiento Económico*, pp. 786 y 787. Ed. Fondo de Cultura Económica.

tipo de interés de las inversiones. Una tasa baja, por lo tanto, se verá acompañada de una demanda de capitales de inversión. De aquí en adelante, por efectos del aumento de los ingresos, comienzan a presentarse las características de la expansión. Esto dura hasta el momento en que el tipo de interés sube y la restricción de los créditos aparece. De esta manera, según el primer parecer de Keynes, “son las fluctuaciones del tipo de interés las que determinan el ritmo de las inversiones, y por consiguiente las que gobiernan la actividad económica”.<sup>44</sup>

Pero con la aparición de la *Teoría General*, Keynes abandona lo que podríamos llamar las toldas de la Escuela puramente monetaria, para defender los factores psicológicos, aunque Haberler considera que “el aparato teórico de Keynes no es incompatible con las teorías del ciclo” (monetarias, sub-consumo, sub-empleo, ahorro e inversión, etc.).

Sin embargo en su *Teoría General* dedica un capítulo especial (“Notas sobre el Ciclo Económico”) al estudio del ciclo. Tanto, que si le preguntáramos concretamente qué determina el ciclo económico, de manera enfática responde: “El carácter esencial del ciclo económico y, especialmente, la regularidad de la secuencia de tiempo y de la duración que justifica que lo llamemos *ciclo*, se debe sobre todo a cómo fluctúa la eficacia marginal del capital”.<sup>45</sup>

Existe de manera concreta una causa fundamental que de ninguna manera se confunde con el tipo de interés.<sup>46</sup> Y como la eficacia marginal, según sus propias explicaciones, es el tipo previsto de beneficio en las inversiones, o

---

44. Petit, *Ob. Cit.*, p. 167.

45. John Maynard Keynes, en *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, p. 301, Ed. Fondo de Cultura Económica.

46. “A mi modo de ver, lo mejor es considerar que el ciclo económico se debe a un cambio en la eficacia marginal del capital”, Keynes. *Ob. Cit.* p. 301.

sea el cálculo que el emprendedor hace de sus posibles ganancias, tal factor se desprende de la actitud subjetiva que acompañe al hombre de negocios en un momento dado. En otras palabras, dicha eficacia marginal se somete a la dependencia de los futuros rendimientos de los bienes de capital, vale decir, a los cálculos que por su cuenta ha imaginado el inversionista.<sup>47</sup>

Supongamos el comienzo de la fase ascendente. El optimismo impera en la zona de los inversionistas como consecuencia de una eficacia marginal altamente calculada. “La opinión predominante es que la actividad económica continuará mejorando durante un período indefinido.”<sup>48</sup> A consecuencia del “multiplicador” las variaciones de las nuevas inversiones inciden sobre el consumo para crear aumentos multiplicados en la renta. Pero a la larga la actividad expansionista tiende a disminuir los tipos de beneficios, dado que los costos de producción suben. Sin embargo “la eficacia marginal del capital permanece elevada únicamente en tanto que prevalece el optimismo y se conserva la confianza en el futuro”.

La anterior situación se derrumba cuando aparece la duda sobre el optimismo psicológico.<sup>49</sup> Entonces la confianza cede la posición al pesimismo, yéndose al suelo las previsiones de los beneficios. Keynes insiste en considerar que la preferencia por la liquidez que aparece en este instante es fruto de la quiebra de la eficacia marginal. “El punto crítico del paso de la expansión a

47. “En una economía de lucro, los ciclos económicos son consecuencia de las variaciones del tipo de beneficio, o más específicamente, de las fluctuaciones de las precisiones relativas a los tipos de beneficios que habrá en el futuro para las distintas especies de inversión”. Dudley Dillard, en *La Teoría Económica de John Maynard Keynes*, p. 274 Ed. Aguilar. “El factor predominante y típicamente controlador lo constituyen, piensa él, las fluctuaciones en los rendimientos previsibles”. Alvin H. Hansen, en *Guía de Keynes*, p. 183, Ed. Fondo de Cultura Económica.

48. Dillard, *Ob. Cit.*, p. 276.

49. “La desilusión viene porque de repente surgen dudas en relación con la confianza que puede tenerse en el rendimiento probable”. Keynes, *Ob. Cit.* p. 305.

la contracción se explica así por un colapso de la eficacia marginal del capital”.<sup>50</sup> La tendencia a la liquidez redundaría en alza del tipo de interés y el multiplicador actúa de manera inversa, sintiéndose los efectos de la menor inversión en los renglones de la renta. Pero en realidad, aunque el tipo de interés bajara, con la existencia de la situación pesimista, no podría utilizarse como incentivo. Si lo anterior no fuera cierto, en poco tiempo —como podrían considerar los exponentes de las teorías monetarias— con la utilización de políticas de dirección y control monetario, se resolvería el problema. Pero como el desastre tiene su fundamento en fenómenos subjetivos, no resulta tan “fácil resucitar la eficacia marginal del capital, estando, como está, determinada por la indirigible y desobediente psicología del mundo de los negocios”.<sup>51</sup>

El período de la recuperación, aunque sea el más difícil de alcanzar, apenas aparece con la adquisición de una nueva confianza en los negocios. La duración de la fase de contracción está relacionada con la duración de los bienes de capital y con la absorción de las mercancías dejadas en el período anterior.

Keynes no acepta las tesis de la sobreinversión, ni mucho menos los remedios tendientes a evitarla, como son los movimientos de los tipos de interés. Porque el remedio del auge no es una tasa más alta de interés, sino más baja, porque ésta puede hacer que perdure el llamado auge.<sup>52</sup> En realidad

---

50. Dillard, *Ob. Cit.* p. 277. “La preferencia por la liquidez no *sube* hasta después del derrumbamiento de la eficacia marginal del capital”. Keynes, *Ob. Cit.* p. 304.

51. Keynes, *Ob. Cit.* p. 304.

52. Keynes, *Ob. Cit.* p. 309.

“Una tasa baja sostenida ayudaría a perpetuar un alto nivel de ocupación. Sin embargo, Keynes se equivoca cuando sugiere que el auge de 1929, podría haber continuado si se hubiera recurrido a una tasa de interés pequeña”. Hansen, *Ob. Cit.* p. 185. “Es verdad que la crisis puede eludirse por algún tiempo usando debidamente

nunca hay mucha inversión sino más bien poca. E incluso lo mismo sucede con el consumo. De ahí que como solución práctica —aunque con teorías subjetivas como la de la eficacia marginal podrían considerarse como no muy operantes, por tratarse de hechos extrínsecos— recomienda al final “emprender el ataque al paro en dos frentes: Mediante un aumento del consumo y un aumento simultáneo de la inversión”.

Tal vez la importancia y el prestigio de Keynes radica en el análisis que hace de la economía capitalista, para presentar fórmulas tendientes a buscar una situación de empleo pleno, por medio de los movimientos armónicos de factores como el consumo y la inversión.<sup>53</sup>

Pero en sus análisis psicológicos del ciclo, autores como Haberler, son enfáticos en declarar: “Precisa reconocer sin ambages que, si bien no es cierto que la evolución económica se halle determinada exclusivamente por los factores objetivos, que interesan a las teorías extrañas a la psicología, la intervención del optimismo y del pesimismo no contribuyen tampoco con ninguna aportación positiva a la explicación del ciclo económico.”<sup>54</sup>

### ***Teoría del Subconsumo***

En la presentación de estas teorías aparecen sus expositores desde diferentes posiciones. Se supone que en un momento dado las perturbaciones carac-

---

los artificios crediticios. Pero el derrumbe final no por ello deja de ser inevitable”. Petit y Veyrac, *Ob. Cit.* p. 81.

53. “La novedad de su teoría radica en su elaboración de un “*equilibrio*” que está determinado por la cantidad de dinero, la propensión a consumir, la eficacia marginal del capital y la preferencia por la liquidez. Estas variables “*independientes*” determinan la tasa de interés, el volumen de inversión, y en consecuencia, el volumen de ocupación”. Bertil Ohlin, en *Algunas Notas acerca de la Teoría de Estocolmo, sobre el Ahorro y la Inversión* (Ensayos). p. 100, Ed. Fondo de Cultura Económica.
54. “La teoría de Keynes no proporciona respuesta definitiva al problema del ciclo económico, sino que pretende proporcionar un instrumento para el análisis de las fluctuaciones”. Haberler, *Ob. Cit.* pp. 144 y 222.

terísticas de algunas fases del ciclo, son resultado de una limitada capacidad de compra en relación con la producción ofrecida. Sin embargo este planteamiento se interpreta a través de distintos enfoques teóricos. Así, algunos economistas, desde una apreciación social, darán suma importancia a los desequilibrios de los factores económicos determinados por la manera inequitativa como se distribuye la riqueza. Otros, totalmente desposeídos del análisis social, y basados en sus especulaciones abstractas, consideran que el problema radica en la negativa costumbre del ahorro de los sectores con capacidad consuntiva.<sup>55</sup>

Se ha de diferenciar, dicen algunos tratadistas, entre un tipo de subconsumo relativo o absoluto, y esto, depende “según sea que la demanda por mercancías sea menor que el volumen producido, o que la demanda de una categoría particular de mercancías sea más pequeña que la producción”.

Para otros la teoría se formula teniendo en cuenta la tendencia de los emprendedores a aumentar la oferta a través de mayores producciones.

También se explica el subconsumo como una consecuencia de la desigualdad del ingreso nacional, lo cual permite un exceso de ahorro por parte de los percibidores de ingresos muy altos. Como puede suponerse, al recibir una proporción muy alta del total del ingreso una reducida cantidad de consumidores, éstos apenas si gastan una mínima parte, lo que presume la presencia de un ahorro que se refleja en el consumo debido a su limitación. Si se acepta el concepto de ahorro-atesoramiento sucede lo anterior. Pero si se tienen en cuenta los conceptos de igualdad entre ahorro e inversión, también se plantea el razonamiento de que las nuevas inversiones producen una desigualdad entre la oferta de mercancías y su demanda.

---

55. “Varias explicaciones aducidas antes de la guerra para evitar la repetición de las crisis económicas estaban basadas en la creencia de que la raíz de todo el mal se hallaba en el hábito del ahorro”. Paul Einzing, obra citada, p. 64.

El análisis de los desniveles entre los salarios y la actividad productiva, sirve de base para la explicación del ciclo. Así, se dirá que en los períodos de auge, la subida de los salarios se efectúa en ritmo inferior a los beneficios de los productores. Y esos beneficios originan un exceso de ahorros o de inversiones.

Sin embargo tal teoría —en cuanto se refiere a una exposición social de desigualdad distributiva— a pesar de que apenas atiende a los efectos del problema, sin estudiar las causas como un fenómeno propio del sistema, es enérgicamente combatida por autores que, como Estey, llegan a considerarla “indígena”.<sup>56</sup>

### *Teorías de la Sobre-producción*

En términos generales podría presentarse un planteamiento simplista, indicando que los problemas del ciclo, son el resultado de una producción un tanto desorganizada —efecto de la competencia— conduce a una situación de sobre-producción. En un momento dado, la oferta que ha venido siendo alentada por los precios y por una demanda anterior, rebosa los mercados creando una situación de mercancías sobrantes.

Lo anterior se explica a través de diferentes concepciones teóricas: Los que identifican a la sobre-producción con el subconsumo repetirán los mismos argumentos de la distribución de la riqueza, recalcando la importancia del factor salarios: Los ingresos limitados de los asalariados impiden que toda la mercancía ofrecida en el mercado pueda ser consumida. Por lo tanto habrá necesidad de diferenciar entre una auténtica sobre-producción absoluta y una sobre-producción relativa, consecuencia del fenómeno anterior.

Algunos autores pretenden interpretar la crisis —especialmente el colapso

---

56. Ver p. 251, Estey, Obra citada.

de 1929— como una consecuencia de la sobre-producción real, especialmente la originada en los renglones agrícolas. Pero como bien dice Larrea Stacey, no se puede explicar cómo las llamadas superabundancias en las mercaderías agrícolas y manufacturadas iban siempre acompañadas de la más grande miseria que el mundo ha visto.<sup>57</sup> Porque mientras algunos países tienen que quemar sus sobrantes de cereales o arrojar al mar o a los ríos el café, la mayoría de los pueblos del mundo o los habitantes de esos mismos países, presentan agudas características de infraconsumo. “Es sabido que en el Brasil se arroja el café al mar<sup>58</sup> para conseguir mejores precios en los mercados internacionales; se queman y destruyen en los Estados Unidos sembreras, mientras tanto miles de hombres mueren de hambre y estarían felices al acariciar la esperanza del disfrute de siquiera la mitad de ese café botado, y esos productos quemados”.<sup>59</sup>

Lo que pudiéramos llamar “cambios espontáneos en la estructura de la producción”<sup>60</sup> sirve a ciertos economistas para defender las tesis de las inversiones y progresos tecnológicos como causales de la sobre-producción. Podría considerarse que estos adelantos de tipo técnico afectan a los bienes de consumo o a los bienes de capital. Cuando se trata del análisis de estos planteamientos pueden confundirse con los de la sobre-inversión. “Porque la teoría de la sobre-inversión hace hincapié en la sobre-producción en la esfera de los bienes de producción”.<sup>61</sup>

### ***Teoría de las contradicciones del sistema***

Las teorías marxistas explican la crisis como un fenómeno propio del proceso

57. E. Larrea Stacey, *Ob. Cit.* p. 33.

58. “En Colombia a los ríos”, ver *El Tiempo*, de fecha 24 de febrero de 1959, información que habla del café arrojado al río Cauca, mientras los campesinos rogaban que se les obsequiaran unas libras para el consumo.

59. Eduardo Larrea Stacey, actual Secretario General del Banco Central del Ecuador, en su *Ob. Cit.* p. 33.

60. Ver Neisser, en *Sobreproducción General*.

61. Ver Neisser, en *Sobreproducción General*, p. 403.

de la reproducción y la circulación del capital. Pueden enmarcarse en el análisis de la sobreproducción, aunque su explicación científica se basa en el postulado de que dicho fenómeno es una consecuencia de la contradicción en un sistema caracterizado por una producción de tipo social y una apropiación individual del valor de la producción.

“Las crisis capitalistas son crisis de superproducción”.<sup>62</sup> Pero esta sobreproducción de mercancías no es absoluta sino relativa. El fenómeno, según lo explica Engels, es bastante paradójico: Llega un momento en que “las masas obreras carecen de medios de vida precisamente por haber producido demasiados medios de vida”. Pero el ciclo no puede interpretarse como proveniente de la anarquía de la producción, porque ésta “reinó igualmente en la economía mercantil y sin embargo, en ella no se producían crisis”.<sup>63</sup> En el régimen capitalista el trabajo es social, porque “cada obrero es una parte de la colectividad de los obreros de la empresa” y la división del trabajo no solo se lleva a cabo en las empresas entre sí sino dentro de cada una de ellas. Pero la producción se efectúa anárquicamente por un afán de lucro, bajo el aliciente de los altos precios, ya que los medios de producción son de propiedad de los capitalistas. De ahí que la causa de la crisis haya que buscarla en la “contradicción fundamental que consiste en el dominio del capital sobre el trabajo social”.<sup>64</sup>

Por lo tanto la inevitabilidad de las crisis radica en el sistema mismo de la economía capitalista.

En sus análisis dialécticos de la economía capitalista, Marx presentó

---

62. Academia de Ciencias de la URSS, Instituto de Economía, en *Manual de Política*, p. 217.

63. Luis Segal, en *Principios de Economía Política*, p. 270, Editorial Pueblos Unidos. Apenas si existe en esta etapa de manera teórica o abstracta.

64. Segal, obra citada, p. 274.

esquemas de circulación en las reproducciones simple y ampliada. El estudio de la composición orgánica del capital de la reproducción ampliada le permitió demostrar una ley que indica que el crecimiento de la producción de los medios de producción es más rápido que el de la producción de los bienes de consumo. Tal fenómeno acentúa desproporciones entre los factores de la producción social y a la vez constituye causal de la periodicidad cíclica. A medida que crece la composición orgánica del capital,<sup>65</sup> el capital constante aumenta, ya que los capitalistas no consumen en bienes de consumo toda su plusvalía. Este hecho permite demandar más bienes de producción lo que a su vez repercute en un mayor consumo por parte de la clase obrera, ocupada en esta producción. “El aumento de consumo de los medios de producción crea, durante cierto tiempo, la posibilidad de ensanchar la producción sin tomar en cuenta el poder de compra de las masas”. Pero a la larga se produce una desproporción entre los grupos económicos productores de los medios de producción y los productores de mercancías de consumo inmediato. Y se hace inevitable que se produzcan demasiados medios de consumo, lo que repercute en los productores de equipo, por cuanto los productores de objeto de consumo carecen de capacidad para utilizarlos, ya que “tropiezan inmediatamente con el limitado poder de compra del pueblo”. En resumen la teoría marxista, explicada por los economistas de la URSS,<sup>66</sup> dice: “Las crisis económicas son crisis de superproducción. La base de las crisis es la contradicción entre el carácter social de la producción y la forma privada, capitalista, de apropiación de los productos del trabajo. Las formas en que se expresa esta contradicción son, en primer lugar, la oposición entre la organización de la producción dentro de cada empresa capitalista por separado y la anarquía de la producción en toda la sociedad, y, en segundo lugar, la contradicción entre el inmenso aumento de las posibilidades

---

65. La composición orgánica del Capital es: Capital constante, Capital variable y Plusvalía.

66. Academia de Ciencias, en el *Manual*, ya citado, p. 227.

productivas del capitalismo y la reducción relativa de la demanda solvente por parte de las masas trabajadoras”.

### *Otras Teorías*

Otras teorías explicativas de la Coyuntura, las cuales sintetizamos, son: *La Teoría de las Manchas o Influencias Solares*, que trata de encontrar una relación estrecha entre fenómenos astronómicos y las fases de los ciclos, especialmente en la producción agrícola. Jevons, afirmó que había descubierto una similitud entre la duración de los ciclos del siglo pasado y los ciclos de las manchas solares. Tal cosa le permitió creer “que las manchas solares explicaban la periodicidad de los ciclos y que éstos se manifestaban por medio de las variaciones agrícolas”. Después otro economista, Moore, intentó demostrar relación entre la periodicidad de las lluvias y los rendimientos de las cosechas.

*La Teoría de las Cosechas o de la Agricultura*, aunque parecida a la anterior, se limita a considerar la influencia de las fluctuaciones de la producción agrícola en la actividad industrial y comercial. Así, por ejemplo, una buena cosecha determina entre agricultores y trabajadores del campo un mayor poder de compra que incide en el “aumento de los productos industriales expresados en productos agrícolas”. Este fenómeno se extendería a los renglones de la demanda de capitales y de mano de obra.

Otras teorías de tipo exógenas explican la influencia del desarrollo demográfico, mientras que economistas como Schumpeter, atribuyen las oscilaciones del ciclo a las innovaciones técnicas.

En los últimos años han abundado los intentos de explicación del ciclo y de la crisis. Aunque, como dice Haberler, las nuevas teorías en realidad “no son más que innovaciones de terminología”.

***Repercusión de la crisis en los países subdesarrollados***

Como bien es sabido la crisis constituye el punto final de una fase de prosperidad caracterizada por altos precios, gran demanda de mercancías, activa circulación del dinero, máxima ocupación de la mano de obra y utilización de los recursos crediticios. Cuando la sobreproducción produce una saturación total de los mercados, esta mayor oferta determina una baja de los precios. Al bajar los precios, las fábricas limitan su actividad productiva, lo cual significa despidos de trabajadores. Tales hechos repercuten en los ingresos y consecuentemente en la demanda. A su vez los bancos tienden a la liquidez, limitando sus actividades de crédito. Las fábricas comienzan a cerrarse...

La quiebra de las actividades productivas en los llamados “centros cíclicos”, se refleja en los países periféricos o subdesarrollados al reducirse las compras a sus exportaciones, ya sean estas artículos agrícolas de consumo, como el café, o de materias primas minerales o agrícolas. Toda disminución o paralización de los países dependientes —precisamente caracterizados por la importancia que en su economía mantiene el comercio internacional— de las compras de sus productos en el extranjero, repercute en su estructura económica, determinando una contracción general: Los ingresos se reducen, la producción de sus principales renglones de exportación se desmorona, las importaciones descienden a los niveles de la exportación, con sus naturales repercusiones en todas las actividades que dependen de la mercadería foránea, etc. Aparecen entonces las mismas características de desempleo y la agudeza de la crisis se relaciona estrechamente a la característica productora o exportadora de cada país.

Prebisch, al estudiar las relaciones universales del ciclo, analiza otro aspecto interesante, al considerar que durante la fase de expansión en los centros cíclicos se opera una tendencia a expeler hacia la periferia —como consecuencia del aumento de las importaciones y exportaciones de capitales—

el dinero que se ha acumulado en el período de la depresión. Los países subdesarrollados reciben dicho dinero y lo aprovechan para desarrollar su propia fase ascendente. “Cuando se opera el proceso de contracción en el centro cíclico, el dinero tiende a volver de la periferia al centro cíclico, y este reflujo es tanto más intenso cuanto mayor ha sido la expansión del crédito en la periferia. Sucede así que si la contracción en el centro cíclico es intensa, los países de la periferia se ven compelidos a devolver no solamente el dinero que anteriormente habían recibido sino también una parte del oro pre-existente en sus reservas monetarias”.<sup>67</sup>

### Políticas Defensivas contra el Ciclo

Como hemos visto a través de las exposiciones de las diferentes teorías, no hay ninguna que presente análisis que permitan pensar en la utilización de instrumentos o en la aplicación de normas que impidan las oscilaciones de la economía de mercado. “El ciclo se concibe como el resultado inevitable de ciertas características fundamentales de nuestra estructura económica.”<sup>68</sup> Muchas son las especulaciones pero, aunque la mayoría de ellas apenas si cambian por la terminología o “por el énfasis que se pone sobre un punto u otro”, hemos visto cómo existe una lucha entre los diferentes expositores los cuales se empeñan en refutarse, a fin de poder presentar las bondades de sus puntos de vista. De todo lo anterior solo queda en claro que en la economía de mercado se ha venido agudizando el fenómeno de la inestabilidad, tanto, que muchos autores tiemblan ante el peligro de pensar que las actuales generaciones puedan descubrir que las épocas de empleo pleno y “estabi-

---

67. “No nos extraña entonces que los países de la periferia, ante ese movimiento de intensa contracción, se hayan visto forzados a defender su economía con toda suerte de medidas improvisadas de control”. Raúl Prebisch, en *Panorama general de los problemas de regulación monetaria y crediticia en el continente americano*. Ed. Banco de México.

68. R. F. Harrod, en *El Ciclo Económico*, p. 186. Ed. Aguilar.

lidad” han sido precisamente las épocas de las guerras.<sup>69</sup>

El profesor norteamericano Samuelson resume en su *Curso* la realidad de una economía desarrollada: “La situación económica nunca está inmóvil. A la época de prosperidad sigue un pánico o un derrumbamiento. La renta nacional, la ocupación y la producción descienden, los precios y los beneficios bajan y los obreros son despedidos de sus empleos. Con el tiempo se llega al fondo y comienza una recuperación, que puede ser lenta o rápida, incompleta o lo suficientemente fuerte como para conducir a un nuevo auge. La nueva prosperidad quizá presente una prolongada situación de activa demanda, gran empleo, precios elevados y nivel de vida ascendente, o quizá sea, por el contrario, una rápida y fulgurante subida inflacionaria de los precios y la especulación, seguida por otra desastrosa baja”.<sup>70</sup>

Todos estos movimientos repercuten en los países subdesarrollados como anteriormente se explicó, siendo inevitables sus reflejos en todas las economías de mercado.

Pero, sin embargo la aplicación o desarrollo de una política defensiva en un país subdesarrollado, sin lugar a dudas, permitiría acondicionar los factores económicos para sentir en un menor grado de intensidad las perturbaciones cíclicas de las economías muy desarrolladas. Una política conscientemente

---

69. “El ciclo económico presenta a las naciones capitalistas un desafío, casi un ultimátum. Y lo que más, la gente amante de la paz, que no presume de saber mucha economía, puede acabar preguntándose cómo es que durante las dos guerras mundiales ha sido cuando únicamente los individuos se vieron librados de la preocupación de perder sus empleos y medios de vida.” Paul Samuelson, *Curso de Economía Moderna*, pp. 370 y 371, Ed. Aguilar.

70. “En los últimos 110 años, la economía norteamericana ha pasado quince veces por períodos de crisis”. Wesley C. Mitchell, en *Los Ciclos Económicos* (“Ensayos sobre el Ciclo Económico”), p. 55, Ed. Fondo de Cultura Económica.

defensiva serviría para amortiguar los impactos de las variaciones de los mercados foráneos, los que se reflejan en relación directa a la dependencia económica existente.

Determinada conducta encaminada a lograr atenuaciones producidas por los fenómenos cíclicos de las economías foráneas, tienen que atender a una serie de factores, entre los cuales sobresalen los del comercio internacional, producción interna, política fiscal, actividad crediticia, etc., etc.

Lo importante, pues, radica en conocer, explicar y aplicar ciertas medidas encaminadas hacia un propósito determinado: En otras palabras, podría decirse que con la utilización de ciertos instrumentos económicos, se alcanzarían objetivos capaces de permitir que los efectos de los trastornos cíclicos no tuvieran esa intensidad de épocas pasadas.

Todo lo anterior supone la práctica de un sistema económico defensivo. Podemos, por lo tanto, analizar las posibles herramientas en los diferentes aspectos de la actividad económica.

### ***Las fallas de la Monoexportación***

Entre los argumentos científicos justificativos de la escuela proteccionista, se destaca aquél que denuncia los peligros de la especialización.<sup>71</sup> Cuando un país depende en sumo grado de la producción o de la exportación de un

---

71. P. T. Ellsworth, en *Comercio Internacional*, p. 275, Ed. Fondo de Cultura Económica, dice: "Dos géneros de objeción al libre cambio se basan en un temor común respecto a los riesgos de un orden industrial altamente especializado. El primero de ellos sostiene que la especialización expone la economía a desastrosos choques de fluctuaciones de la actividad económica en otros países. Afirma, por lo tanto, que una mayor diversificación de la industria, conseguida mediante proteccionismo, no solo reportaría a la larga un dividendo medio más elevado, sino también los múltiples beneficios que se derivan de la mayor estabilidad".

solo producto, con toda seguridad que la violencia de las perturbaciones internacionales se sentirán más intensamente que en aquellos países cuya producción o comercio reposa en diferentes mercancías. Lo anterior pudo comprobarse de sobra en la crisis del 31. Los países latinoamericanos caracterizados por la exportación de un solo producto, una vez que se limitaron las compras en los mercados foráneos, sus economías se fueron a pique.<sup>72</sup> Todo esto aún resulta más grave si al fenómeno de la monoexportación se le agrega el de la dependencia del comercio. Lo cual se explica si comparamos a un país cuya exportación reposa en varios artículos que son comprados por distintos países, enfrente de un país monoexportador y con relaciones comerciales en alto porcentaje con un solo país. Puede suponerse que a pesar de que la crisis afecte a todos los países de economías de mercado, en el primer país, aunque la demanda de sus productos merme, los efectos generales serán menores comparativamente con el segundo país, y sus posibilidades defensivas son también ventajosas. Bastaría comparar los andamiajes económicos de los dos países anteriores con los de cualquier edificación: Un techo sostenido por varios pilares más o menos fuertes, tendrá más posibilidades de soportar el vendaval que otro con un solo puntal central y endebles horcones a sus lados.

Y muchas veces sin necesidad de que se presente el caso de una depresión mundial, las características de la monoexportación y de la actividad comercial en alto porcentaje con un país poderoso supone una dependencia estrecha entre una economía subdesarrollada y otra muy desarrollada, que los problemas internos de ésta —como mayor o menor demanda del producto— determinan las variaciones internas de la otra. Bastaría con un aumento o

---

72. "Brasil (y Colombia) fue afectado por la crisis tan profundamente como cualquier otro país de América. Esta circunstancia es debida, principalmente a la modalidad característica de su sistema de producción, implicado casi exclusivamente en una mercancía, esto es, en el café". Einzing, *Ob. Cit.* p. 217.

una reducción de la demanda, por ejemplo, del café en el mercado norteamericano, para que el fenómeno de los precios conduzca a nuestra economía a situaciones de prosperidad o de crisis.

En una economía dependiente, los instrumentos encaminados a limitar los efectos de los reflejos cíclicos —o más concretamente de la fase negativa del ciclo— y tendiente a reducir la influencia de las fluctuaciones de los mercados foráneos, suponen la necesidad de la pluralidad exportadora, la bilateralidad comercial con el mayor número de países en forma de trueque y el máximo aprovechamiento de los recursos por medio de un permanente incremento de la explotación e industrialización. Se podría intentar una enumeración de medidas de tipo defensivo, las cuales desarrolladas de manera consciente y simultánea, servirían para reportar una situación económica menos dependiente y con mucho más posibilidades de esquivar los fenómenos coyunturales internacionales. Tales medidas o políticas serían:

#### ***a) Bilateralidad comercial múltiple***

Un análisis de las estadísticas de nuestro comercio exterior indica que un 80 o más por ciento del valor de nuestras exportaciones —y, por lo tanto, de nuestras importaciones— se realiza con un solo país poderoso. Tal situación sirve para presentar el grado altísimo de dependencia en que nos encontramos, puesto que cualquiera variación en la capacidad de compra o venta de ese país incide en toda la economía nacional.<sup>73</sup> Nuestra historia económica, como la de todos los países latinoamericanos, constituye una cartilla abierta para enseñarnos lo anterior. Einzing, en su *Tratado de las*

---

73. Si al problema de país monoexportador agregamos el del intercambio comercial con una sola potencia, las posibilidades de beneficio en nuestro comercio se reducen al mínimo y quedan sometidas a las fluctuaciones que presente la economía interna de dicha nación. Esto es lo que ha sucedido en la historia económica colombiana en los últimos días.

*Crisis*, analiza la repercusión que en nuestros países tuvo la quiebra económica de Wall Street, por tratarse de economías exportadoras de materias primas.

Las teorías modernas del comercio internacional consideran que la política más funesta de los pequeños países es, precisamente, la que se practica cuando el intercambio de mercancías se realiza en casi su totalidad con una gran potencia. Si una nación poderosa mantiene transacciones con un país pequeño, el análisis de las cifras nos demuestra que el porcentaje para la primera, en el volumen total de sus actividades, resulta mínimo, mientras que para la segunda se eleva al máximo. Tal situación permite, irremediablemente, el dominio de la gran potencia y la dependencia económica de la pequeña. “En el mundo real de muchos estados soberanos, comenta Hirschman, será, por tanto, un principio elemental de su política de potencia económica *desviar su comercio de los grandes a los pequeños estados.*”<sup>74</sup>

Una política defensiva en el comercio exige la búsqueda de un sistema de pactos bilaterales directos que permita comerciar libremente con todos los países del mundo que se muestren interesados en la compra de nuestras mercancías. Porque si son dignas de atención las palabras de Van der Borgh, cuando afirmaba que “la política mercantil de las diferentes naciones no se orienta dogmáticamente según lo que digan las teorías, sino más bien según las necesidades reales y según lo que más beneficie a sus intereses”,<sup>75</sup> con muchísima más razón la actividad del comercio internacional debe estar

---

74. Es un principio defensivo “elemental de los países pequeños no realizar demasiadas operaciones con un país grande, de modo que la integración de sus economías con la de los países grandes (que no encontrará una integración recíproca) pueda ser mantenida en un mínimo compatible con su bienestar económico”. Albert Hirschman, en *La potencia nacional y la estructura del comercio exterior*, p. 35, Ed. Aguilar.

75. Van der Borgh, en *Política Económica*, Colección Labor, 1942.

alejada de prejuicios politiqueros o de otra clase, especialmente en países como el nuestro con sobrantes en su producto exportable. A esta conducta general de comercio con todas las naciones europeas, asiáticas o africanas que estén en capacidad de adquirir nuestro producto, debe acompañarle otra más definida, tendiente a establecer relaciones comerciales perdurables con los países pequeños o de estructuras económicas parecidas a la nuestra. Esto quiere decir que se necesita propender por la realización de un mayor comercio con los países latinoamericanos, especialmente mediante el proyectado acuerdo del mercado común latinoamericano.

Un método efectivo para la implantación de la bilateralidad comercial múltiple sería el establecimiento de una política de trueque o compensación que nos permitiera divorciarnos de la esclavitud de las divisas.<sup>76</sup> Dicha actividad comercial bilateral supone complementariamente compensaciones de tipo triangular o multilateral de los posibles saldos bilaterales.

***b) Selección importadora y protección condicionada***

La búsqueda de la pura-exportación supone el desarrollo de la actividad productiva nacional que permita, una vez satisfechos los mercados de consumo interno,<sup>77</sup> exportar una serie de mercancías. En nuestra economía desde

---

76. En el plan acordado en México (“Bases para un posible acuerdo constitutivo del Mercado Común Latinoamericano”, publicado en *El Espectador* de 29/3/59), se expone el pensamiento del Comité de Comercio de la Cepal.

77. Aclaremos la frase anterior: Últimamente se han venido defendiendo tesis de crudo sabor mercantilista acerca de la importancia de incrementar las exportaciones con el objetivo de obtener más divisas. Concretamente se ha hablado de la exportación de ciertos artículos manufacturados por la aplicación de planes que llevan los nombres de sus autores. Para nosotros, mientras subsista el proteccionismo incondicional que caracteriza el sistema arancelario y mientras el grado de consumo de las masas sea tan reducido, lo anterior no puede apreciarse más que como proyectos encaminados a favorecer exclusivamente a ciertas clases productoras que se benefician con la adquisición de monedas extranjeras.

el siglo pasado, un solo producto ha dominado en el renglón de las exportaciones.<sup>78</sup> En la actualidad el café representa más de un ochenta por ciento.<sup>79</sup> Lo anterior significa que del valor total de las exportaciones, la fuente principal de divisas se obtiene por intermedio de un producto clave. Tanto el volumen de dicha producción, como el valor de ella determina fluctuaciones definitivas en los ingresos de medios de pago internacionales que afectan directamente la situación económica nacional. Por ejemplo, toda la fugaz prosperidad del 54 y los trastornos posteriores fueron simples resultados de los fenómenos cuantitativos y cualitativos anunciados que soportó el café. Veamos, para comprobarlo, las cifras de la balanza comercial: En 1952, las exportaciones de café valieron 360 millones de dólares, mientras las de las demás exportaciones de productos —excluyendo el petróleo— apenas alcanzaron a 32 millones; en 1953, ascendieron a 504 millones, 37 millones de los otros, hasta alcanzar en 1954 (año en el cual los precios lograron 90 centavos de dólar la libra) 550 millones, por 44 de los otros, para comenzar a descender en 1955 (484 millones para el café y 47 para los otros), 1956, (475 para el café y 69 para los otros), y, en 1957, cuando el valor de la exportación cafetera se redujo a 385 millones de dólares y a 54 millones para los otros productos.<sup>80</sup> Tan problemática y peligrosa se presentó la situación que los países productores han tenido que acudir a la práctica de medidas artificiales de retención para evitar la continuación de la caída de los precios.

---

78. "La historia del comercio exterior de Colombia ha sido la de la expansión o crisis de cuatro artículos tropicales de carácter agrícola y forestal. Con el café son cinco los artículos que han ocupado el primer lugar como renglones de exportación en los ciento diez años que registra la estadística, a través de catorce quinquenios: Algodón (1834-39); Cueros (1840-44); Tabaco (1854-74); Quina (1875-79); Café (1905 hasta la fecha)". Armando Samper, en *Importancia del Café en el comercio exterior de Colombia*, p. 27.

79. "Este cultivo representa casi cuatro quintas partes de todas las exportaciones y más de un décimo del producto nacional del cual constituye con mucho el elemento menos constante". *La economía de Colombia*, estudio de la Cepal, p. 77.

80. *La Economía de Colombia en 1957*, estudio elaborado por la Cepal, p. 81.

Y dicha crisis ha servido para salir a defender científicamente la política tendiente a incrementar la producción de artículos exportables que nos permitan obtener distintos renglones de exportación. El economista Ignacio Aguilar, ha dicho: “Como consecuencia de la monoexportación, la economía colombiana se encuentra en una situación difícil y compleja que demanda soluciones urgentes y medidas de largo alcance. Por consiguiente, si el país medita y se convence de todas estas realidades, tiene que emprender una gran cruzada que debe tener dos objetivos fundamentales: Primero, incrementará notoriamente la cantidad y calidad de la producción y segundo, con ese incremento promover la campaña de diversificación de sus exportaciones”.<sup>81</sup>

La verdad es que el problema de la monoexportación se ha visto agravado paradójicamente con el desarrollo económico del país, por la calidad de la política del comercio exterior practicada: Entre nosotros, a pesar de que en los últimos años, especialmente en la reforma arancelaria de 1951 (Decreto 2218), primó el criterio económico por encima del fiscal, nuestro sistema proteccionista ha presentado las características de unilateral e incondicionado. De esta manera el código de aduanas parece haber sido elaborado para proteger exclusivamente a un tipo de industria manufacturera, pero librándola de obligaciones consuntivas de la materia prima nacional. Más aún, en los años de grandes ingresos de divisas, como los del 53, 54, 55, éstas fueron malgastadas en la importación de artículos suntuarios o no necesarios para el incremento económico. Se ha carecido —y apenas como efecto de la crisis manifiesta en la balanza deficitaria se han tomado medidas de control y “austeridad” en los últimos años— de una política de selección en las importaciones tendientes a aprovechar las escasas fuentes de medios

---

81. Ignacio Aguilar Z., en *Del Fomento a las Exportaciones*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Economistas, reunido en Bogotá, en junio de 1958.

de pagos internacionales para la adquisición de los medios de producción necesarios.

Esta conducta unilateral e incondicionada del proteccionismo, alejada de una política consciente de planeación estatal, permitió el desarrollo de una industria en cierta parte económicamente artificial que consume materia prima extranjera y que, por lo tanto, agudiza el problema de la dependencia. Tal fenómeno, como explica la Cepal en su estudio de la economía nacional, “aunque ha contribuido a disminuir la necesidad de importar bienes de consumo terminados, ha aumentado la dependencia de la economía colombiana respecto a los ingresos de divisas”. El valor de las importaciones de materia prima supera varias veces al valor de la importación de maquinaria y equipo mientras que la actividad agrícola si apenas se mantiene con características pastoriles.<sup>82</sup>

Delante la situación denunciada abogamos por una política de efectiva selección de las importaciones que, siendo el resultado de investigaciones previas y de recomendaciones técnicas del Departamento de Planeación, permita aprovechar las divisas en las mercancías que realmente sirvan para incrementar racionalmente la producción nacional. La Ley Primera de 1959, sobre “régimen de cambios internacionales y comercio exterior”, redactada con un criterio proteccionista y selectivo, faculta al Gobierno y a la Planeación no solo para mantener las medidas actuales, sino también para elaborar estatutos técnicos sobre el particular en el futuro.

---

82. Para comentar el contraste entre la industria manufacturera y la agricultura, se lee en el informe de la Cepal: “De los 30 millones de hectárcas de tierra arable en Colombia, se cultivan menos de 3 millones y en la mitad de esa superficie se practica una agricultura de subsistencia. En 1955 el valor total de la maquinaria y equipo en toda la agricultura colombiana era inferior al de la maquinaria instalada en una de las cervecerías nacionales”. Ver p. 134.

Esta política de selección de las importaciones supone la permanencia de las listas de prohibidas importaciones para toda clase de artículo suntuario o con posibilidades de producción nacional;<sup>83</sup> demanda la clasificación cuidadosa del equipo a importar, el que debe ser preferentemente maquinaria agrícola y maquinaria para industrias consumidoras de productos semimanufacturados en el país y materia prima nacional;<sup>84</sup> maquinaria y equipo para industrias que vengan a incrementar la producción de mercancía que actualmente se importan; maquinaria y equipo para industrias que, aunque establecidas en el país, los estudios realizados hayan comprobado la posibilidad de conseguir una producción con fines a la exportación, etc., etc.

Lo fundamental consiste en el mejor aprovechamiento de los escasos recursos provenientes de la monoexportación, para llevar a cabo una labor de incremento de la actividad productiva, tendiente, primero, a sustituir importaciones que permitan un ahorro de divisas, y, segundo, a aprovechar las divisas ahorradas en el fomento de industrias con miras a la exportación. En otras palabras, y dicho por el economista Jorge Franco Holguín: “Los dólares provenientes de las exportaciones, deberán servir para sustituir importaciones. Pero la sustitución de estas últimas debe dirigirse principalmente a industrias que consuman materia prima nacional. Porque si lo

---

83. Porque solo así pueden evitarse los *dumpings* de las potencias industriales. Claro está que la actual política unilateral falla por la situación monopolística que crea, al limitar al Estado su intervención y permitir que los productos nacionales o importadores de las mercancías permitidas impongan precios de venta a su antojo. Nuestro concepto, al que apenas si esbozamos por no ser tema del presente ensayo, aboga por una intervención y protección condicionadas y multilaterales que extienda su acción protectora hasta otras capas económicas, como la de los agricultores, consumidores y trabajadores. O, en otras palabras, que se condicione al bienestar general.

84. En el artículo 12 de la *Ley Primera de 1959*, se indica que para el estudio de las solicitudes de importación la Superintendencia observará las siguientes prioridades: Maquinaria agrícola y de producción de fuerza motriz, maquinaria y equipo para industrias que se vayan a utilizar en proporción no inferior al 70% materias primas y artículos semi-manufacturados de producción nacional, etc., etc.

que fomentamos con las exportaciones es la industria que depende de la materia prima extranjera, seguiremos dependiendo de otras economías”.<sup>85</sup>

### **c) Selección Crediticia**

Un instrumento interno de gran importancia para la realización de la política que hemos venido exponiendo tendiente a acondicionar una economía dependiente como la colombiana para amortiguar los efectos de las perturbaciones cíclicas —lo que quiere decir también, tendiente a obtener el fomento y aprovechamiento de sus recursos en vías de independencia económica— sería el de la selección crediticia, con una definida orientación complementaria de la política del comercio exterior. Porque de nada valdría presentar listas de prioridades en la importación para determinados artículos, si se carece de una demanda efectiva de dichos renglones. Sería el caso de la maquinaria agrícola, la que no está en capacidad de obtener en grandes cantidades los cultivadores si antes no se les ofrecen facilidades para su adquisición.

La capacidad para importar representa un porcentaje del ingreso nacional.<sup>86</sup> Esta parte del ingreso total, o “propensión media a importar”<sup>87</sup> está influida por varios factores, entre los cuales representa una primordial importancia la política crediticia. Si los potenciales compradores de mercancías extranjeras —productores o comerciantes importadores— solo encuentran facilidades para determinados tipos de créditos, con toda seguridad las importaciones señalarán una característica definida. Y, en el caso del mercado

85. Jorge Franco Holguín, en el diario *El Tiempo*, de 20 de marzo de 1959.

86. “Se puede definir el ingreso nacional de un país como el valor neto de las mercancías y los servicios producidos, incluyendo tanto lo que se vende al exterior como los que se comercian en el interior”. William A. Salant, en *La política del comercio exterior en el ciclo económico*, p. 179 de Ensayos sobre Teorías del Comercio Internacional, Ed. Fondo de Cultura Económica.

87. Salant, *Ob. Cit.* p. 181.

interno, las mercancías demandadas tendrán mucho que ver con la capacidad de compra determinada por los dineros prestados por los bancos. Así, si los créditos a la agricultura son reducidos, la demanda de maquinaria agrícola estará en relación con dichos ingresos crediticios. Por ejemplo, en 1954 y 55 la gran demanda de divisas para la importación de mercadería suntuaria fue el efecto de una política crediticia incontrolada que permitió a los importadores —dada la oferta de divisas y la libertad en las importaciones— demandar cantidades de medios de pago internacionales.

En una economía como la nuestra la banca juega un papel importante como organismo canalizador del ahorro. Sin embargo entre nosotros siempre ha sido objeto de crítica la forma como distribuye la banca comercial su volumen crediticio. Hasta hace poco la actividad comercial y especulativa copaba hasta más del cincuenta por ciento del valor total de los préstamos. En la actualidad, a pesar de que la industria manufacturera ha sido más favorecida, aún el porcentaje mayor sigue siendo dominado por el comercio (con un 27%), siguiéndole la industria manufacturera (con 23%) y ocupando la agricultura un lugar ridículo, con un 6%.<sup>88</sup> Y, todos sabemos que el crédito que no favorece directamente a la producción, la mayoría de las veces en vez de cristalizar a favor de la economía, más bien sirve para crearle una serie de problemas negativos.<sup>89</sup> Los tratadistas Petit y Veyrac consideran, refiriéndose a la importancia de la selección crediticia como coadyuvante del desarrollo económico de un país, que “el crédito a la producción es el

---

88. Informaciones tomadas de la *Revista del Banco de la República*, noviembre de 1958, en la sección de “Créditos según Destino”.

89. No puede pensarse, en forma ligera, que el crédito bancario por sí solo pueda ser creador de riquezas nuevas y que, por lo tanto, deba dejarse en libertad de acción a esta actividad. “Tal creencia proviene de una confusión entre el título de crédito y la riqueza que ésta representa. La moneda fiduciaria creada por el crédito no es una riqueza y no puede considerarse como capital sino cuando se le destina a un empleo productivo”. Charles Gide, en *Curso de Economía Política*, Ed. Ateneo.

verdadero animador del mundo económico moderno. Permite un reparto de capitales en la forma más favorable para la creación de nuevas riquezas".<sup>90</sup>

Claro está que una conducta de selección crediticia, con objetivos definidos encaminados a obtener el mejor aprovechamiento de los recursos crediticios en beneficio de la actividad productiva, especialmente la del sector agrícola, y en desarrollo de políticas anticíclicas o de independencia económica, supondría la existencia de un banco emisor nacionalizado, o, por lo menos, liberado de la influencia de la misma banca comercial de lucro.<sup>91</sup>

Lógicamente el Banco Central como instrumento técnico y como organismo estatal, realizará una verdadera función en la vigilancia de la economía internacional, para determinar situaciones anticíclicas por medio de sus facultades en la ampliación o contracción crediticia.

### **La política fiscal del Estado**

Mucho se ha hablado últimamente de la influencia de las teorías modernas de la Hacienda Pública en las teorías de la coyuntura con los llamados presupuestos anti-cíclicos. Tales supuestos pueden resumirse bajo la explicación de que la política fiscal del Estado debe realizarse teniendo en cuenta las fluctuaciones de la actividad económica, en un intento oficial de amortiguar

---

90. L. Petit y R. Veyrac, en *El Crédito y la organización bancaria*, pp. 79 y ss. Ed. América.

91. Últimamente ha vuelto a tomar calor la discusión nacional acerca de la importancia y la necesidad de la nacionalización de nuestro Banco Central. Muchos economistas y publicaciones serias están planteando exposiciones que reclaman a este Organismo totalmente liberado de los intereses particulares, a fin de que pueda cumplir una verdadera misión social en la orientación de las actividades crediticias y monetarias del país. En una separata económica de la Revista *Semana*, edición 623, un economista decía: "*Se recomienda reformar las leyes bancarias, nacionalizar el Emisor, facilitar*

la amplitud de los ciclos.<sup>92</sup> De esta manera en un momento de mucha inversión por parte de la actividad privada, los gastos oficiales deben reducirse, a la vez que se aumentan las recaudaciones impositivas, a fin de lograr una especie de compensación. Por el contrario, en época de contracción económica, de estancamiento de los negocios, los gastos oficiales deben activarse limitándose al tiempo las recaudaciones.

Esta posición entraña el alejamiento del presupuesto de los sistemas de equilibrio, aceptando más bien las características de alternativas —con superávit o déficit— según sea la situación de la economía. Tales fluctuaciones, se supone, inciden en el monto de la deuda pública, a través de aumentos o disminuciones.

Las anteriores tesis de política fiscal valederas para una política anti-cíclica, consideramos que tienen que ser complementadas en una economía subdesarrollada —donde la actividad privada no alcanza a invadir todos los estratos de la vida económica— con una política permanentemente dinámica y de selección en los gastos, a fin de que éstos cumplan una misión en favor de la producción. Esta actividad anti-cíclica podría entenderse como la conducta encaminada a conseguir que el presupuesto se someta a una

---

*los descuentos únicamente a los préstamos para una nueva producción”.*

Y el economista Francisco Vito, en su *Economía Política*, p. 645 —tal vez el más reciente tratado de Economía Política, publicado a finales del año pasado— considera que “en los últimos tiempos, el Banco Central tiende a convertirse en propiedad del Estado, puesto que la función de interés público reconocida al Banco justifica los poderes que se le atribuyan. La comprensión de esta evolución está enormemente facilitada si se le relaciona con el robustecimiento de la *política de la coyuntura* y de la *política del pleno empleo*”.

92. “Entendemos por política fiscal positiva el proceso de disponer los *impuestos* y los *gastos* públicos de manera que ayuden, a un tiempo, a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y a mantener una economía progresiva con elevado nivel de empleo y libre de una inflación o deflación excesiva”. Paul Samuelson, en *Curso de Economía Moderna*, p. 385, Ed. Aguilar.

elaboración selectiva con fines a obtener que los gastos del Estado cumplan funciones específicas hacia el incremento económico nacional.

\*\*\*

En el presente ensayo hemos querido presentar ciertas premisas de orientación y prácticas defensivas que podrían formar parte de una política económica integral encaminada a soportar más ventajosamente los reflejos de “una economía que camina haciendo eses y tropezando”<sup>93</sup>, con los períodos que caracterizan al ciclo. Pero, como puede deducirse, tales puntos de vista constituyen también un examen analítico de nuestra política económica con los planteamientos que aceptamos como más valederos para la consecución de un desarrollo más positivo para el progreso de nuestra economía.

Sin embargo lo importante del problema consiste en la necesidad de que la política defensiva —anti-cíclica o de incremento— a seguir, sea el fruto de planes o proyectos orgánicos basados en los estudios técnicos del *Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos*, a fin de superar las viejas prácticas de intervención desarticulada que solo han servido para fomentar la improvisación.

---

93. Seynior E. Harris, en el prólogo a la obra citada de Hansen.

TERCERA PARTE

---

LEGISLACIÓN  
COLOMBIANA  
SOBRE  
PLANEACIÓN

## **Ley 19 de 1958**

(Noviembre 25)

“sobre reforma administrativa”

El Congreso de Colombia decreta:

*Artículo Primero.* La reorganización de la Administración Pública de acuerdo con las normas de la presente Ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a los planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados, el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquéllos que puedan funcionar más efectivamente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de las labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

### **Capítulo I**

#### **De los Organismos de Dirección Económica y Planeación**

*Artículo Segundo.* Para coadyuvar al desarrollo del plan contemplado en el artículo anterior; créase un Consejo Nacional de Política Económica y

Planeación que, bajo la personal dirección del Presidente de la República y sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Congreso, estudie y proponga la política económica del Estado y coordine sus diferentes aspectos, lo mismo que las actividades de los organismos encargados de adelantarlas; vigile la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenga como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y consumo públicos, y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privado; organice el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales, armonice el desarrollo de los países del sector público con la política presupuestal y de crédito interno y externo. El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación estará integrado por el Presidente de la República y cuatro consejeros, de los cuales dos serán designados por el Presidente de la República, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes. El Senado y la Cámara harán la elección escogiendo los consejeros que les corresponde designar entre los nombres incluidos en las listas que con tal objeto pasará el gobierno.

Los consejeros serán designados para períodos de cuatro años y podrán ser reelegidos indefinidamente; pero en el primer período los que correspondan al Congreso únicamente se elegirán por dos años, con el objeto de que el Consejo pueda tener una renovación parcial de sus miembros.

En la formación del Consejo se observará la regla de paridad política.

Los consejeros serán funcionarios de tiempo completo, y mientras se hallen en el desempeño de su cargo, no podrán formar parte de la dirección y administración de ninguna empresa privada, bancaria, industrial o comercial. Los Ministros del Despacho, el Gerente del Banco de la República, el Geren-

te de la Federación Nacional de Cafeteros y los funcionarios que designe el gobierno podrán tomar parte en las deliberaciones del Consejo sin derecho a voto.

El Gobierno reglamentará por decreto las funciones del Consejo y sus actividades; y el jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que se crea por esta misma ley, será su secretario ejecutivo.

*Artículo Tercero.* En desarrollo de las previsiones del artículo 132 de la Constitución, créase el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, cuyas funciones principales serán las siguientes:

- a) Recoger y analizar el resultado de las investigaciones y estudios económicos que se realicen por las oficinas públicas y por otras entidades públicas o privadas, y que sean de interés para la formulación de la política nacional y la elaboración de los planes de desarrollo económico.
- b) Elaborar, programar y determinar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico así como de los planes parciales y someterlos a la previa consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y a la del gobierno nacional.
- c) Preparar y presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, informes periódicos u ocasionales sobre la situación económica del país, sobre las medidas que estime sea conveniente adoptar y sobre las que sometan a su examen el Consejo, las diversas dependencias del gobierno y las entidades semi-públicas.
- d) Programar, determinar e implantar las técnicas para la formación y rea-

juste del plan general de desarrollo económico y de los planes parciales.

- e) Impartir instrucciones a los ministerios, departamentos administrativos, institutos y otras entidades semi-públicas lo mismo que a los departamentos y a los municipios, para la organización de las oficinas encargadas de la planeación de los distintos aspectos de las inversiones públicas y prescribir las normas técnicas que deban seguirse para la preparación de cada proyecto en particular, conforme a la naturaleza de la respectiva inversión.
- f) Recolectar los planes parciales que deberán remitirse por las oficinas y entidades mencionadas en el inciso anterior del Consejo de Política Económica y Planeación.
- g) Prescribir la forma, contenido y periodicidad de los informes que deberán rendirle a las mismas oficinas y entidades acerca de la ejecución de los planes que están adelantando, en general de las inversiones públicas que se realizan, para mejor control de dicha ejecución.
- h) Prospeccionar y proponer programas cuatrienales de las inversiones públicas que deban desarrollarse dentro del programa general con recursos del Presupuesto nacional a efecto de que al ser aprobados sirvan de base para votar las respectivas apropiaciones en el presupuesto nacional.
- i) Presentar periódicamente al Presidente de la República un informe relativo de la ejecución de los planes de desarrollo económico y de las inversiones públicas.
- j) Prescribir las investigaciones que deban realizarse y determinar los servicios técnicos que deban implantarse para el estudio de los distintos

- factores que influyen en el desarrollo económico nacional, o que sean indispensables para la preparación técnica de determinados planes.
- k) Adelantar directamente las investigaciones que se juzgan indispensables para el estudio de la política económica y de los planes de desarrollo y que no puedan ser realizados por otras dependencias oficiales y organizaciones semi-públicas o privadas.
  - l) Solicitar el parecer de los distintos gremios económicos y academias nacionales sobre los planes de desarrollo.
  - ll) Presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación los proyectos que estime convenientes en relación con la política económica nacional y con los planes de desarrollo económico.
  - m) Las demás funciones que determine el gobierno.

*Artículo Cuarto.* El Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos será designado por el Presidente de la República, y tendrá bajo su inmediata dirección el personal técnico y administrativo que determine el gobierno. Podrá exigir de los ministerios, departamentos administrativos, gobernadores, alcaldes, del Banco de la República y de los institutos y entidades públicas y semi-públicas, los datos que necesite para el adecuado cumplimiento de las funciones que se le encomiendan por esta ley y por los reglamentos que en su desarrollo dicte el gobierno nacional.

*Artículo Quinto.* En los ministerios y departamentos administrativos, lo mismo que en los institutos y entidades semi-públicas, donde sean necesarias a juicio del gobierno, se organizarán oficinas de planeación encargadas de preparar los planes parciales, de estudiar el orden y ritmo de las inversiones

públicas y de revisar y coordinar los distintos proyectos cuya ejecución corresponda a la respectiva entidad. Para la organización y funcionamiento de esas oficinas se seguirán las normas que prescriba el Departamento de Planeación y Servicios Técnicos, y cada proyecto en particular se preparará y formulará con el lleno de los requisitos técnicos, que el citado Departamento determine.

.....

## Capítulo V

### Disposiciones Generales

*Artículo Veintiséis.* Con el preciso y exclusivo objeto de que pueda dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, en cuanto ello exceda el ejercicio de la potestad reglamentaria, invístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, hasta el día 20 de julio de 1960. Los decretos que se dicten en uso de esas facultades serán sometidos previamente a la aprobación del Consejo de Ministros.

*Artículo Veintisiete.* El Presidente de la República dará cuenta al Congreso, en los primeros diez días de las sesiones extraordinarias de 1959 y 1960, del cumplimiento que haya dado a la presente ley, acompañando el texto de los decretos ordinarios y extraordinarios que hubiere dictado en desarrollo de ella.

*Artículo Veintiocho.* Esta ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá a diez y ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y ocho.

El Presidente del Senado, Diego Luis Córdoba

El Presidente de la Cámara de Representantes, Jaime Angulo Bossa.

El Secretario General del Senado, Jorge Manrique Terán.

El Secretario General de la Cámara de Representantes, Luis Alfonso Terán

República de Colombia - Gobierno Nacional Bogotá, D. E.

Publíquese y ejecútese.

ALBERTO LLERAS

\*\*\*

## **Decreto Número 0239 de 1959**

(Enero 31)

Por el cual se determina el personal y funciones del  
Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

El Presidente de la República de Colombia  
en uso de sus atribuciones legales y en especial de las facultades  
extraordinarias y reglamentarias que le confiere la Ley 19 de 1958,

Decreta:

**Artículo Primero.** El Departamento Administrativo de Planeación y Servicios  
Técnicos, creado por la Ley 19 de 1958, tendrá, bajo la dirección del Jefe  
del Departamento, dos divisiones, una de Planeación y otra de Asuntos  
Generales a cargo de dos coordinadores responsables del buen funciona-  
miento y armonización de las labores realizadas por las secciones a su

cuidado y que se detallan a continuación:

**a) División de Planeación**

El Coordinador de Planeación será el Jefe de la Sección de Proyecciones, Objetivos Generales de Desarrollo y Control de Ejecución de Planes y, además, tendrá bajo su dirección las siguientes secciones:

1. Sección de Problemas Actuales
2. Sección de Inversiones Públicas
3. Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo
4. Sección de Economía Externa.

**b) División de Asuntos Generales**

El Coordinador de Asuntos Generales será el Jefe de la Sección de Asistencia Técnica y, además, tendrá bajo su dirección las siguientes secciones:

1. Sección Administrativa de Personal, Pagaduría y Almacén.
2. Sección Jurídica.
3. Sección de Información, Publicaciones y Consultas con el sector privado  
y
4. Sección de Secretariado y Estadística.

*Artículo Segundo.* La Sección de Proyecciones, Objetivos Generales de Desarrollo Económico y Control de Ejecución de los Planes tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Empezar bajo la dirección del Jefe del Departamento, las investigaciones necesarias para formular proyecciones alternativas de mediano y largo plazo del desarrollo de la economía nacional.
- b) Elaborar anteproyectos del plan general de desarrollo económico, de acuerdo con metas globales alternativas, indicando los posibles recursos

para su financiación.

- c) Formular recomendaciones para la coordinación de los planes parciales y regionales, a fin de que se ajusten al plan general de desarrollo.
- d) Informar sobre los resultados alcanzados en la ejecución de los planes, procurando estimar los factores positivos o negativos que hayan influido y sugerir, en consecuencia, las modificaciones que correspondan al plan general de desarrollo.
- e) Orientar el trabajo de las demás secciones técnicas del Departamento a fin de que éstas contemplen en sus labores las perspectivas a largo plazo y los problemas más importantes de la economía en su conjunto.
- f) Centralizar, mediante investigaciones propias o de otras dependencias administrativas, el conjunto de información macroeconómica básica; ingreso y cuentas nacionales, cuadros de insumo-producto, balanza de pagos, demografía, ocupación, etc. y recomendar al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación la metodología y las normas técnicas que deben prescribirse.

*Artículo Tercero.* La Sección de Problemas Actuales, tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Preparar, para su presentación al Consejo, informes periódicos y ocasionales sobre la situación económica del país y las medidas que se estime conveniente adoptar, teniendo en cuenta las proyecciones y objetivos globales de los planes a mediano y largo plazo.
- b) Colaborar con la Sección de Proyecciones y Objetivos Generales de Desarrollo Económico y Control de Ejecución de Planes, suministrán-

dole informes y análisis sobre la forma en que los problemas inmediatos de corto plazo afecten la realización del plan general de desarrollo económico e indicar los reajustes que pudieran ser necesarios.

*Artículo Cuarto.* La Sección de Inversiones Públicas tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Analizar con los respectivos Ministros, jefes de Departamentos, Institutos y otras entidades semi-públicas, el plan de inversiones públicas para la próxima vigencia fiscal, o el plan cuatrienal, con el fin de coordinar estos proyectos dentro del plan general de desarrollo adoptado.
- b) Emitir conceptos sobre todos los proyectos de ley o iniciativas gubernamentales que afecten directa o indirectamente el plan o planes en ejecución.
- c) Recomendar las normas técnicas más aconsejables en todos los proyectos generales o específicos de inversión pública y al hacerlo, tener en cuenta las alternativas de inversión de los distintos proyectos así como los niveles máximos y mínimos que requieran cada uno de ellos.
- d) Sugerir al Consejo las instrucciones que deban impartirse a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Institutos y otras entidades semi-públicas para la organización de las oficinas encargadas de la planeación de los distintos aspectos de las inversiones públicas.
- e) Sugerir al Consejo las normas técnicas que deban prescribirse para la preparación de todo proyecto de inversión que deba desarrollarse dentro del plan general con recursos de las instituciones a que se refiere el inciso anterior. En estas normas deberá tenerse en cuenta la necesidad de

que todo presupuesto de gastos de inversión comprenda no solo el gasto del ejercicio siguiente, sino una estimación de los que serán necesarios en períodos futuros hasta la terminación completa del proyecto, así como de las nuevas inversiones que puedan emprenderse; igualmente, en aquellos casos que determinen el jefe del Departamento o el Consejo, deberá presentarse un estimativo de los recursos para el próximo año fiscal en consideración y de los previstos para tres años siguientes.

- f) Recibir los presupuestos de inversión para el próximo año fiscal de las dependencias mencionadas en el literal d), los cuales deberán ser presentados antes del 1° de marzo de cada año.
- g) Sugerir al Consejo, de acuerdo con la Dirección Nacional del Presupuesto y la Sección de Proyecciones y Objetivos Generales, los criterios de prioridad aplicables al programa de inversiones públicas.
- h) Sugerir al Consejo, después de las respectivas consultas con los Ministros o jefes de Departamentos, Institutos y otras entidades semi-públicas y teniendo en cuenta los planes y programas de desarrollo, los lineamientos generales de la política de inversiones públicas, a efecto de que el Consejo pueda asesorar al Presidente de la República en el estudio de la distribución del presupuesto de gastos entre los diversos Ministerios y dependencias administrativas, conforme al artículo 17 del Decreto 164 de 1950.
- i) Colaborar bajo la dirección y responsabilidad del Consejo con las oficinas de planeación de cada Ministerio o dependencia administrativa en el ajuste de los planes provisionales de inversión, de modo que armonicen con el total de fondos asignados a esa finalidad y concuerden con

el plan general de inversiones.

- j) Elaborar un proyecto de plan cuatrienal de inversiones públicas y revisarlo anualmente, de manera que comprenda siempre los cuatro próximos ejercicios presupuestales.

*Artículo Quinto.* La Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Asesorar al Consejo para promover la constitución de oficinas de planeación regionales y departamentales.
- b) Recomendar al mismo Consejo la forma como deben integrarse las oficinas regionales de planeación y asesorar a dichas oficinas en su organización y funcionamiento.
- c) Examinar la forma como el plan general de desarrollo pueda traducirse y complementarse con planes regionales coordinados y evaluar todo plan y proyecto regional en relación con los planes nacionales correspondientes.
- d) Orientar y coordinar la organización y funcionamiento de las oficinas de planeación que se instalen en dependencias administrativas y entidades semi-públicas.
- e) Prescribir o transmitir las normas técnicas a que deban ajustarse tales oficinas y determinar los servicios técnicos que deban implantarse cuando los respectivos programas así lo exijan.
- f) Examinar periódicamente los resultados de la actividad de dichas ofici-

nas y encargarlas de las investigaciones especiales que sean necesarias para la labor del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

- g) En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19 de 1958, promover la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y prácticas respectivas y asesorar a las oficinas de planeación regional, departamental, distrital y municipal en todo lo concerniente a la aplicación de las disposiciones del artículo 23 de la misma Ley.
- h) Coordinar los diversos planes que se elaboren en todos los órdenes relacionados con el desarrollo urbanístico.
- i) Servir de entidad asesora y consultora a todas las oficinas departamentales, distritales y municipales de urbanismo que así se lo soliciten; pero no podrá encargarse de elaborar o de aplicar planes departamentales, distritales o municipales los cuales se harán bajo la responsabilidad directa de los departamentos, distritos o municipios.
- j) Elaborar, de acuerdo con los planes de desarrollo, métodos de trabajo para realizar investigaciones urbanísticas e indicar soluciones a los problemas básicos de las ciudades, seleccionando el orden de prioridad con que deben ser atendidos.
- k) Revisar y conceptuar sobre el aspecto técnico de los contratos que celebren los departamentos, los distritos o municipios con los particulares o con entidades oficiales o semi-oficiales para la prestación de servicios técnicos de urbanismo.

- l) Colaborar a la redacción del Código Nacional de Urbanismo y Construcción con la asesoría de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y de la Sociedad Colombiana de Planificación.
- m) Toda otra labor que tienda a mantener el contacto del Departamento con el resto del sistema de Planeación.

*Artículo Sexto.* La Sección de Economía Externa tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Planear y prospectar las solicitudes de crédito externo.
- b) Estudiar las mejores normas técnicas para las solicitudes de crédito externo.
- c) Mantener contacto con los representantes de las instituciones internacionales de crédito.
- d) Investigar permanentemente las fuentes de crédito externo para el país.
- e) Estudiar las posibilidades de obtención de crédito externo que puedan coadyuvar a la financiación de los planes de desarrollo adoptados.
- f) Revisar periódicamente los efectos que pueda tener sobre la economía interna de la Nación la ayuda extranjera ofrecida a Colombia.
- g) Estudiar las situaciones económicas externas y su influencia en el desarrollo de la economía colombiana.

- h) Mantener constante vigilancia sobre las posibilidades de integración en mercados comunes, parciales o continentales.
- i) Estudiar las implicaciones económicas de los tratados comerciales o de trueque que concluya o proyecte Colombia con otros países.
- j) Informar periódicamente al Consejo sobre el resultado de sus investigaciones y conclusiones.

*Artículo Séptimo.* La Sección Administrativa de Personal, Pagaduría y Almacén tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Preparar los contratos necesarios para la buena marcha de todos los organismos dependientes del Departamento, con sujeción a las normas vigentes.
- b) Preparar y ejecutar el presupuesto del Departamento y efectuar los actos administrativos correspondientes.
- c) Atender todo lo relacionado al mantenimiento, reparación e inventario de las dependencias, enseres y material del Departamento.
- d) Recibir y estudiar las solicitudes de empleo para las diversas dependencias del Departamento, ordenar el examen de aptitud física de los aspirantes seleccionados, verificar con el respectivo jefe la capacidad intelectual, la competencia y la honorabilidad de los aspirantes; estudiar la documentación que de conformidad con las disposiciones legales deben presentar para la respectiva posesión.
- e) Mantener al día las hojas de vida, fichero y demás documentos relacionados con el personal.

- f) Tramitar las solicitudes sobre licencias, permisos y vacaciones, excusas médicas y prestaciones sociales en general, mediante presentación escrita que lleve el visto bueno del Jefe de la Oficina donde trabaja el interesado.
- g) Tramitar y presentar a la consideración del Jefe del Departamento, los proyectos sobre altas, bajas y traslados del personal, previo estudio con los respectivos Jefes de Oficina, de las necesidades en sus dependencias y elaborar los proyectos de resoluciones que deban recaer sobre las solicitudes de que trata el ordinal f) anterior.
- h) Las demás funciones relacionadas con la administración interna del Departamento.

*Parágrafo.* La Sección Administrativa de Personal, Pagaduría y Almacén, tendrá bajo su dependencia el Almacén General y la Proveeduría del Departamento. El Almacén General y la Proveeduría tendrá las siguientes funciones:

- a) Mantener bajo su responsabilidad los elementos que el Departamento Administrativo adquiera para el servicio de sus oficinas y dependencias.
- b) Llevar el control del movimiento general del material que reciba y del suministro a las diferentes dependencias mediante los libros y documentos reglamentarios.

*Artículo Octavo.* La Sección Jurídica tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Asesorar al Departamento en lo relacionado con todos los contratos que éste efectúe.

- b) Asesorar al Consejo y al Departamento en sus problemas jurídicos particulares.
- c) Asesorar al Consejo y al Departamento sobre los aspectos jurídicos de los planes y programas.
- d) Redactar los anteproyectos de leyes, decretos y resoluciones que deban ser considerados por la Rama Ejecutiva, para que ésta decida sobre su adopción o su presentación al Congreso, basándose en las conclusiones o estudios elaborados por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

*Artículo Noveno.* La Sección de Asistencia Técnica tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Examinar y establecer de acuerdo con la Sección de Proyecciones y Objetivos de Desarrollo y Control de Ejecución de Planes y teniendo en cuenta las peticiones de los Ministerios, Departamentos, Institutos y otras entidades semioficiales, oficinas regionales de planeación, oficinas departamentales, distritales y municipales de urbanismo los campos en que sea más urgente el concurso de la asistencia técnica de las Naciones Unidas, gobiernos extranjeros u organismos internacionales y sugerir al Consejo la forma de procurarla.
- b) Mantener contacto con las oficinas y autoridades que proporcionan la asistencia técnica.
- c) Aprobar, de acuerdo con los Ministros, Jefes de Departamentos, institutos o entidades semi-públicas los gastos en moneda extranjera necesarios para la contratación de técnicos que vengan al país al servicio del gobierno.

- d) Aprobar todos los contratos de asistencia técnica de la Nación.
- e) Asesorar a las entidades autónomas en todo contrato de asistencia técnica.
- f) Solicitar y recibir de los Ministerios y demás agencias gubernamentales antes del 31 de marzo de cada año, los requisitos de asistencia técnica por parte de las Naciones Unidas para el próximo período.
- g) Solicitar y recibir los informes escritos de los expertos de asistencia técnica al servicio del gobierno colombiano.
- h) Preparar para su publicación los informes redactados por los expertos de asistencia técnica de las Naciones Unidas o de cualquier organización o país amigo, que a juicio del Jefe del Departamento sean de interés público
- i) Proponer al Consejo la mejor utilización de los programas de becas para estudios en el exterior para recomendarla al Icetex.
- j) Servir de enlace entre los expertos y las oficinas en que ofrezcan su concurso.
- k) Sugerir al Consejo los planes anuales de asistencia técnica según las necesidades del plan general de desarrollo.

*Artículo Décimo.* La Sección de Información, Publicaciones y Consultas con el Sector Privado tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Elaborar y mantener al día un índice de todos los estudios que se realicen

por entidades públicas, semi-públicas y privadas sobre cuestiones económicas nacionales.

- b) Efectuar la publicación de los trabajos aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y hacer su distribución.
- c) Mantener y dirigir la biblioteca del Departamento.
- d) Organizar conferencias y publicar folletos y artículos que difundan las finalidades de la planeación y las actividades que se adelanten sobre el particular.
- e) Estudiar, cuando fuere el caso, con los distintos sectores de la opinión privada por iniciativa propia o por la de tales sectores los proyectos que preparen el Consejo y el Departamento y tomar en cuenta sus opiniones sobre los planes prospectados y su ejecución.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E. a 31 de enero de 1959

(fdo.) ALBERTO LLERAS

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

(fdo.) Hernando Agudelo Villa

El Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos,

(fdo.) Jorge Franco Holguín

\*\*\*

**Decreto Número 1088 de 1959**

(Abril 15)

Por el cual se determinan las funciones y el personal del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

El Presidente de la República de Colombia  
en uso de sus atribuciones legales y, en especial de las que le confiere  
la Ley 19 de 1958,

Decreta:

*Artículo Primero.* El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, creado por la Ley 19 de 1958, bajo la personal dirección del Presidente de la República, tendrá además de las funciones adscritas por la citada ley, las siguientes:

- a) Recomendar medidas gubernamentales sobre política económica nacional y los objetivos generales de desarrollo del país.
- b) Sugerir proyectos de decisiones gubernamentales para mantener la estabilidad económica de la Nación.
- c) Indicar al Gobierno Nacional alternativas sobre fomento de la producción, su distribución y consumo.
- d) Recomendar a la Rama Ejecutiva alternativas sobre política fiscal que contribuyan a la expansión económica del país.

- e) Indicar medidas gubernamentales sobre acuerdos económicos con otros países, con el objeto de fomentar los préstamos y programas de inversiones externas, así como las importaciones y las exportaciones.
- f) Presentar a la rama Ejecutiva criterios sobre planes y prioridades de inversiones públicas anuales y cuatrienales, a fin de que el presupuesto nacional esté basado en programas, actividades y servicios y pueda ser un reflejo de planeamiento y un instrumento de control.
- g) Recomendar la política sobre colaboración por parte del sector privado para la realización del desarrollo del país.
- h) Dirigir la política sobre asistencia técnica.
- i) Preparar proyectos de Ley o de Decretos sobre los diferentes aspectos de la economía nacional.
- j) Coordinar con la Comisión de Reforma Administrativa los planes de reorganización de la Rama Ejecutiva que proporcionen una adecuada administración.
- k) Coordinar y vigilar las actividades de los organismos encargados de la ejecución de los programas de desarrollo económico aprobados por el Gobierno Nacional.
- l) Autorizar al Departamento de Planeación y Servicios Técnicos para celebrar contratos con expertos nacionales y extranjeros para la realización de sus objetivos.
- m) Examinar los estudios elaborados por el Departamento Administrativo

de Planeación y Servicios Técnicos sobre:

1. La política económica y planes de desarrollo económico parciales, generales, a mediano y largo plazo;
  2. Los planes de conjunto, con base en los parciales presentados por las entidades públicas y semi-públicas tanto nacionales, como departamentales y municipales;
  3. Los planes anuales de asistencia técnica, de acuerdo con las necesidades del plan general de desarrollo del país;
  4. Los programas de preparación de personal colombiano en el exterior para recomendar al Icetex;
- n) Autorizar las publicaciones de las investigaciones realizadas por funcionarios y expertos del Departamento de Planeación y Servicios Técnicos.
- o) Examinar y aprobar los informes periódicos preparados por el Departamento sobre ejecución de los Planes de desarrollo e inversiones públicas.
- p) Las demás funciones que determine el Gobierno Nacional.

*Artículo Segundo.* El Consejo se reunirá ordinariamente cada semana y extraordinariamente a solicitud del Presidente de la República, de uno de sus miembros o del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

El abogado del Departamento será el Secretario de Actas del Consejo.

*Artículo Tercero.* A todas las reuniones del Consejo concurrirán sin derecho a voto los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Fomento, Obras Públicas y Agricultura, y serán invitados el Gerente del Banco de la República y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

Cualquier Ministro o Jefe del Departamento Administrativo, podrá concurrir a las sesiones del Consejo o ser citado a ellas.

*Parágrafo.* Además de las personas a que se refiere este artículo, podrán así mismo tomar parte en las deliberaciones del Consejo por invitación de éste o determinación del Presidente, y para el estudio de problemas específicos, otros funcionarios del Estado o directamente de entidades públicas o semi-públicas.

*Artículo Cuarto.* El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación tendrá el siguiente personal:

4 Consejeros.

4 Mecanotaquígrafas.

2 Mensajeros.

*Artículo Quinto.* El personal subalterno del Consejo será nombrado por el Jefe del Departamento, en la forma prescrita por el Decreto Número 0588 del 27 de febrero de 1959.

*Artículo Sexto.* Los gastos del Consejo se imputarán al presupuesto del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

*Artículo Séptimo.* A partir de la fecha de la instalación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, cesarán en sus funciones el Consejo

Nacional de Economía y el Comité Nacional de la Presidencia de la República, creados por los Decretos números 3080 y 3103 de 1954, respectivamente y las atribuciones conferidas a esos organismos por dichos decretos o por otras disposiciones legales vigentes, serán asumidas por el Consejo.

*Artículo Octavo.* Deróganse todas las disposiciones contrarias al presente decreto.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E. a 15 de abril de 1959

\*\*\*

## **Decreto Número 2042 de 1959**

(Julio 28)

Por el cual se dictan unas normas en el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

El Presidente de la República de Colombia en uso de sus atribuciones legales y, en especial de las que le confiere la Ley 19 de 1958,

Decreta:

*Artículo Primero.* El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, creado por la Ley 19 de 1958, atenderá las consultas que le sean formuladas por la Rama Ejecutiva del Poder Público, a través de los Ministerios y Departamentos Administrativos y, sus decisiones serán comunicadas por la entidad gubernamental que hiciere la consulta.

Los organismos oficiales correspondientes recibirán las solicitudes del sec-

tor privado de las materias que sean de la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, al que, llegado el caso, darán el traslado respectivo.

*Artículo Segundo.* Las deliberaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación son de carácter estrictamente reservado; pero éste podrá hacer conocer las determinaciones que en ellas se tomen cuando lo estime conveniente y oportuno.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E. a 28 de julio de 1959

(fdo.) ALBERTO LLERAS

El Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos,

(fdo.) Jorge Franco Holguín

\*\*\*

**Proyecto de Ordenanza  
para un departamento colombiano\***  
Ordenanza No.                      de 1960

Por medio de la cual se crea el Organismo de Planeación Económica y Social del Departamento de

\* Este proyecto ha sido aprobado por varios Departamentos.

## La Asamblea Departamental de

Ordena:

*Artículo Primero.* Créase un Organismo de Planeación Departamental, el cual tendrá a su cargo la búsqueda del aceleramiento del desarrollo económico y social del Departamento y la orientación de la utilización de sus recursos a favor del bienestar de la comunidad. Este Organismo de Planeación servirá de entidad asesora del órgano Ejecutivo y consultora del órgano Legislativo.

*Artículo Segundo.* Para el alcance de los objetivos anteriores, el Organismo de Planeación estará constituido por un Consejo de Planeación Departamental y por la Oficina de Planeación Departamental.

*Artículo Tercero.* El Consejo de Planeación que se crea con la presente Ordenanza tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Adoptar y recomendar la adopción de los planes integrales y parciales elaborados por la Oficina de Planeación Departamental.
- b) Realizar las labores de coordinación.
- c) Vigilar el cumplimiento de los planes integrales aprobados.
- d) Dar publicidad a los planes que se vayan a realizar en el Departamento, a fin de que sean discutidos ampliamente por los diferentes sectores de la comunidad.
- e) Presentar cada año al Gobernador un informe detallado de las actividades adelantadas y del desarrollo de los planes integrales y parciales, con base en los informes de la Oficina de Planeación Departamental.

- f) Propender por la vinculación efectiva de las universidades, organismos técnicos, económicos, gremiales, sociales, etc., en busca de la mejor solución a los problemas departamentales.

*Artículo Cuarto.* El Consejo estará integrado por el Gobernador del Departamento, quien lo presidirá, dos consejeros designados por el Gobernador, dos consejeros elegidos por la Asamblea del Departamento y un consejero designado por el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Los Consejeros serán designados para períodos de dos años y podrán ser reelegidos indefinidamente. En la formación del Consejo se observará la regla de la paridad política.

Los Secretarios de Hacienda, Agricultura y Obras Públicas deberán asistir a las reuniones del Consejo con voz pero sin voto. Igualmente los demás funcionarios departamentales y los expertos nacionales y extranjeros al servicio del Departamento podrán tomar parte en las deliberaciones del Consejo, sin derecho a voto, cuando sean invitados por el Gobernador.

El Consejo se reunirá una vez por quincena y, extraordinariamente por solicitud del Gobernador o por dos de los consejeros. Los miembros del Consejo que no sean funcionarios oficiales tendrán derecho a una remuneración de (\$ ) cuando concurren a las sesiones del Consejo.

*Artículo Quinto.* La Oficina de Planeación Departamental que se crea con la presente Ordenanza dependerá del Gobernador y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Realizar un inventario de los recursos y bienes del Departamento.
- b) Realizar las investigaciones y análisis necesarios para la formulación de la política de desarrollo físico, económico y social del Departamento.
- c) Elaborar los planes integrales y parciales y las recomendaciones que sirven de instrumento de ejecución de esa política.
- d) Elaborar el proyecto de presupuesto departamental atendiendo las apropiaciones de los programas aprobados por el Consejo de Planeación Departamental.
- e) Atender las recomendaciones del Departamento Administrativo de Planeación y realizar las investigaciones solicitadas por este organismo, de acuerdo con lo establecido en el ordinal f) del artículo 5° del Decreto No. 0239 de 1959.
- f) Propender por el fortalecimiento del espíritu de cooperación cívica, fomentando la organización de la Acción Comunal, para la solución de los problemas y la ejecución de las obras de interés general para la comunidad.
- g) Hacer investigaciones y elaborar estudios que puedan servir de fuente de información a la Asamblea Departamental en la redacción de sus Ordenanzas.
- h) Rendir conceptos por su propia cuenta o por solicitud oficial o privada, sobre los problemas que afectan o puedan afectar las obras de interés general para la comunidad.
- i) Fomentar estudios que contribuyan a la programación económica re-

gional, por ejemplo de departamentos vecinos, de acuerdo a las características económicas y naturales.

- j) Asesorar a los municipios que lo soliciten en la organización de sus presupuestos, reorganización administrativa, fomento de Acción Comunal, planeación urbana, etc.

*Artículo Sexto.* La Oficina de Planeación estará a cargo de un Director nombrado por el Gobernador. El Director será el Secretario Ejecutivo del Consejo de Planeación.

Para ser Director de la Oficina de Planeación se requerirá calificación académica en ciencias económicas y experiencia en administración pública.

*Artículo Séptimo.* La Oficina de Planeación estará dividida en las siguientes secciones:

Sección de Estadística e Investigaciones Económicas y Sociales y Sección de Programación y Presupuesto.

La Sección de Estadística e Investigaciones Económicas y Sociales tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Recoger, preparar y conservar todos los datos e informaciones de los diferentes fenómenos económicos y sociales del Departamento.
- b) Adelantar las investigaciones, encuestas, censos, estudios, etc., que sean necesarios para la elaboración de los planes y recomendar la política económica y social.

- c) Preparar los anuarios estadísticos del Departamento.
- d) Colaborar en la elaboración de planos y mapas y gráficos de los recursos naturales, zonas de producción, etc. del Departamento.

La Sección de Programación y Presupuesto tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Elaborar los planes generales y parciales que sirvan a la Gobernación para su política fiscal, de inversiones, desarrollo económico, reorganización administrativa, educacional, agrícola, vía de comunicación, etc., una vez aprobados por el Consejo de Planeación.
- b) Mantener información permanente y estudiar las inversiones nacionales en el Departamento.
- c) Analizar periódicamente el desarrollo de los objetivos de los planes y programas y sugerir las modificaciones necesarias para alcanzar las metas señaladas.
- d) Programar las orientaciones sobre Acción Comunal.
- e) Elaborar el presupuesto atendiendo las recomendaciones del Departamento Administrativo de Planeación.
- f) Coordinar los programas y planes de organismos autónomos o semi-oficiales con los planes departamentales.
- g) Asesorar a los municipios que no cuenten con Oficinas de Planeación.

*Artículo Octavo.* La Oficina de Planeación Departamental dispondrá del siguiente personal con las asignaciones mensuales que a continuación se expresan:

Un Director Departamental con	\$
Una Secretaria mecanógrafa con	\$
Un Estadígrafo, Jefe de la Sección de Estadística con	\$
Tres Auxiliares y Encuestadores de Estadística con	\$
Un Economista, Jefe de la Sección de Programación y Presupuesto con	\$
Un Economista Auxiliar con	\$
Un Ingeniero con	\$
Un Arquitecto con	\$

*Parágrafo.* Los cargos de que trata el artículo anterior serán provistos por el Gobernador con base en los candidatos que le presente el Director de la Oficina Departamental de Planeación.

*Artículo Noveno.* El Director de la Oficina de Planeación Departamental, podrá contratar los servicios de asesoría de técnicos cuando lo estime conveniente para el buen funcionamiento de la dependencia a su cargo. Los contratos que celebre requerirán el concepto favorable del Consejo de Planeación.

*Artículo Décimo.* Las Secciones de Estadística y Presupuesto que vienen funcionando en la Gobernación pasarán a formar parte de la Oficina de Planeación, así como todas las dependencias que impliquen duplicidad de funciones.

*Artículo Once.* El Gobernador, cuando lo estime conveniente, solicitará asistencia técnica y asesoría del Consejo Nacional de Política Económica y



tendrá a su cargo la orientación de la utilización de los recursos humanos, físicos y económicos del Municipio y servirá de entidad asesora del órgano ejecutivo y consultora del órgano legislativo para lograr el bienestar de la comunidad dentro del marco de una organización democrática.

*Artículo Segundo.* Para el alcance de los objetivos anteriores, el Organismo de Planeación estará constituido por un Consejo o Junta de Planeación Municipal y por la Oficina de Planeación Municipal.

*Artículo Tercero.* El Consejo o Junta de Planeación Municipal que se crea con el presente Acuerdo, tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Adoptar y recomendar la adopción de los planes integrales y parciales elaborados por la Oficina de Planeación Municipal;
- b) Realizar labores de coordinación;
- c) Vigilar el cumplimiento de los planes integrales aprobados;
- d) Dar publicidad a los planes que se vayan a realizar en el municipio a fin de que sean discutidos ampliamente por los diferentes sectores de la comunidad;
- e) Presentar cada año al Alcalde un informe detallado sobre las actividades adelantadas y sobre el desarrollo de los planes integrales y parciales, con base en los informes de la Oficina de Planeación Municipal;
- f) Propender por la vinculación efectiva de las universidades, organismos técnicos, económicos y gremiales y Juntas de Acción Comunal de los barrios y corregimientos en busca de la mejor solución de los problemas municipales.

*Artículo Cuarto.* El Consejo o Junta de Planeación Municipal estará integrado por el Alcalde, quien lo presidirá y seis consejeros designados así: dos por el Alcalde, dos por el Consejo, uno por el Jefe de Planeación Departamental y uno por el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos de la Nación.

Los Consejeros serán designados para períodos de dos años y podrán ser reelegidos indefinidamente. En la designación de los Consejeros por parte del Alcalde y del Consejo se observarán las reglas de la paridad política.

*Artículo Quinto.* Los Secretarios de Hacienda, Obras Públicas e Higiene deberán asistir a las reuniones del Consejo o Junta con voz pero sin voto. Igualmente los demás funcionarios municipales y los expertos nacionales y extranjeros al servicio del municipio podrán formar parte de las deliberaciones del Consejo o Junta, cuando sean invitados por el Alcalde.

*Artículo Sexto.* El Consejo o Junta se reunirá una vez por semana, y extraordinariamente por solicitud del Alcalde o de dos de los Consejeros. Los miembros del Consejo o Junta que no sean funcionarios oficiales tendrán derecho a una remuneración de cincuenta pesos (\$50.00) cuando concurren a las sesiones del Consejo o Junta.

*Artículo Séptimo.* La Oficina de Planeación Municipal que se crea con el presente Acuerdo dependerá del Alcalde y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Realizar y elaborar las investigaciones y análisis que sean necesarias para la formulación de la política de desarrollo físico, económico y social del municipio.
- b) Elaborar los planes integrales y parciales que sirvan de instrumento de

ejecución de esa política.

- c) Elaborar los estatutos y legislación necesaria para la ejecución de los planes integrales y parciales.
- d) Elaborar el proyecto de presupuesto atendiendo las apropiaciones de los programas aprobados por el Consejo o Junta de Planeación Municipal.
- e) Atender las recomendaciones del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos sobre presentación y elaboración programática del presupuesto.
- f) Realizar un inventario económico, social y físico de los recursos del Municipio.
- g) Mantener estrecha vinculación con las Oficinas de Planeación Departamental y con el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos de la Nación, para buscar la coordinación entre las inversiones departamentales y nacionales en el Municipio.
- h) Propender por el fortalecimiento del espíritu de cooperación cívica en la solución de los problemas y la ejecución de las obras de interés general para la comunidad.
- i) Fomentar la organización de la Acción Comunal para lograr los objetivos del numeral h).
- j) Hacer investigaciones y elaborar estudios que puedan servir de fuente de información al Consejo Municipal en la redacción de sus Acuerdos.

- k) Rendir conceptos, por su propia cuenta o por solicitud oficial o privada, sobre los problemas que afectan o puedan afectar el desarrollo del municipio o el bienestar de sus habitantes.
- l) Mantener estrecha vinculación con las dependencias autónomas o semi-oficiales, ejemplo, Empresas Públicas Municipales, para hacer una coordinación en la elaboración de los planes.
- ll) Propender por la coordinación entre los municipios, especialmente en las llamadas áreas metropolitanas, para la solución de los problemas comunes a través de planes específicos.

*Artículo Ocho.* La Oficina de Planeación estará a cargo de un Director designado para períodos de dos años. El Director será nombrado por el Alcalde.

*Artículo Noveno.* La Oficina de Planeación tendrá bajo su dirección las siguientes secciones:

- a) Sección de Investigaciones, Estadísticas y Cartográficas.
- b) Sección de Elaboración de los Planes, Zonificación y Reglamentos.
- c) Sección de Programación y Política Presupuestal.

La Sección de Investigaciones, tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Recoger, preparar, conservar y actualizar todos los datos e informaciones de los diferentes fenómenos económicos y sociales del municipio.
- b) Adelantar las investigaciones y estudios estadísticos específicos que

sean necesarios para la elaboración del Plan Integral y de los programas.

- c) Preparar los Estatutos o Anuarios estadísticos municipales.
- d) Elaborar los planos, mapas y gráficos de los recursos físicos del área municipal y zonas de influencia.

La Sección de Elaboración de los Planes, Zonificación y Reglamentación tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Elaborar el Plan Integral Municipal en todos sus aspectos: económicos, físicos y sociales.
- b) Elaborar y aplicar los textos y mapas de los reglamentos de zonificación y lotificaciones y llevar a cabo las revisiones periódicas necesarias.
- c) Elaborar y aplicar los reglamentos de construcción y de vivienda urbana.
- d) Dar el visto bueno, en el aspecto urbanístico, a las licencias de construcción que expida la Secretaría de Obras Públicas Municipales.
- e) Expedir demarcaciones dentro del Municipio.
- f) Asesorar a la Oficina en la interpretación de los reglamentos y leyes de carácter urbano.

La Sección de Programación y Política Presupuestal tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Elaborar los programas físicos, económicos y sociales del Plan por períodos no menores de un año.

- b) Elaborar los estudios que sirvan al Alcalde como planes generales en la política fiscal, de inversiones, desarrollo económico y reorganización fiscal y administrativa.
- c) Mantener información permanente sobre los programas de inversiones públicas nacionales y departamentales en el municipio.
- d) Analizar periódicamente el desarrollo de los objetivos del Plan Integral y sugerir las modificaciones necesarias para alcanzar las metas señaladas.
- e) Elaborar el presupuesto municipal, atendiendo las recomendaciones que sobre la materia está dando el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y las normas de las respectivas Oficinas de Planeación Departamental.
- f) Programar las orientaciones de la Acción Comunal en el municipio.
- g) Coordinar los programas y planes de los organismos autónomos o semióficiales de acuerdo con el Plan Integral.

*Artículo Décimo.* La Oficina de Planeación contará con los siguientes cargos y asignaciones:

*Dirección:*

Director, con sueldo igual a los Secretarios

Mecanotaquígrafa con

Mensajero con

Conserje con

Chofer del Director con

Gastos de Oficina

*Sección de Investigaciones:*

Estadístico, Jefe con	\$
Cuatro asistentes de Estadística, cada uno con	\$
Un operador archivero con	\$

*Sección de elaboración de Planes, Zonificación y Reglamentación:*

Estadígrafo, Jefe con	\$
Arquitecto de Zonificación con	\$
Arquitecto de Proyectos con	\$
Ingeniero con	\$
Topógrafo con	\$
Dos Dibujantes topógrafos, cada uno con	\$
Dos Dibujantes, cada uno con	\$

*Sección de Programación y Política Presupuestal:*

Economista, Jefe con	\$
Economista Asistente con	\$

*Parágrafo.* El personal subalterno de la Oficina será nombrado por el Alcalde de candidatos presentados por el Director.

*Artículo Once.* El Director de la Oficina de Planeación Municipal, podrá contratar los servicios de asesoría de técnicos cuando lo estime conveniente para el buen funcionamiento de la dependencia a su cargo. Los contratos que celebre requerirán el concepto favorable del Consejo.

*Artículo Doce.* La Oficina del Plan Regulador y las diferentes Secciones Estadísticas y Presupuesto que están funcionando actualmente en el muni-

cipio pasarán a formar parte de la Oficina de Planeación Municipal, lo mismo que aquellas dependencias que impliquen duplicidad de funciones, conforme a lo establecido en el presente Acuerdo.

*Artículo Trece.* El Alcalde, cuando lo estime conveniente, solicitará asistencia técnica y asesoría del Consejo Nacional de Política Económica y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, lo mismo que de la Oficina Departamental de Planeación, para la Oficina de Planeación Municipal.

Toda solicitud de asistencia técnica a organismos internacionales o a países amigos para el municipio deberá ser presentada por el Alcalde al Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

*Artículo Catorce.* Todos los programas de inversión de las diferentes Secretarías que no sean elaborados por la Oficina de Planeación Municipal serán consultados a ella para su recomendación al Consejo o Junta de Planeación Municipal.

*Artículo Quince.* Una vez aprobados los planes integrales, parciales y reglamentos por el Concejo Municipal, solo podrán hacerse modificaciones siguiendo el mismo procedimiento de adopción a dichos planes y reglamentos.

# Bibliografía

(Lista de obras o artículos citados)

- A. Baycov, *Historia de la Economía Soviética*.
- A. C. Pigou, *Teoría y Realidad Económica*.
- Albert Hirschman, *La Potencia Nacional y la Estructura del Comercio Exterior*. Alberto Lleras Camargo, *Discursos*.
- Alfonso López Michelsen, *Discursos*.
- Alvin H. Hansen, *Guía de Keynes*.
- Alvin H. Hansen, *Teoría Monetaria y Política Fiscal*.
- Armando Samper, *Importancia del Café en el Comercio Exterior de Colombia*.
- Bertil Ohlin, *Algunas Notas acerca de la Teoría de Estocolmo sobre el Ahorro y la Inversión*.
- Carlos Lleras Restrepo, *Discursos*.
- Charles Gide, *Curso de Economía Política*.
- Constitución Política de Colombia.
- Dennis H. Robertson, *Panorama de la Controversia Monetaria Actual*.
- Diferentes Leyes y Decretos sobre la Planeación Colombiana.
- Dudley Dillard, *La Teoría Económica de John Maynard Keynes*.
- E. Varga, *La Crisis Económica*.
- Edmund Whittaker, *Historia del Pensamiento Económico*.

Eduardo Larrea Stacey, *Las Crisis Económicas*.

Fernando Alvi, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano*.

Francesco Vito, *Economía Política*.

Friedrich A. Hayek, *Camino de Servidumbre*.

Friedrich A. Hayek, *Perspectiva de Precios, Disturbios Monetarios y Mala Orientación de las Inversiones*.

Gabriel Andrade Lleras, *Discursos*.

Gonzalo Matner, *Organización para el Planeamiento del Desarrollo Económico*.

Gottfried Haberler, *Ensayos sobre el Ciclo Económico (Prólogo)*.

Gottfried Haberler, *Prosperidad y Depresión*.

Hans Neisser, *Sobreproducción General: Un Estudio de la Ley del Mercado de Say*.

Harold M. Somer, *Bibliografía Clasificada de Artículos sobre la Teoría del Ciclo Económico*.

Ignacio Aguilar Z., *Del Fomento a las Exportaciones*.

Informe de la Cepal, *La Economía de Colombia en 1957*.

J. A. Estey, *Tratado sobre los Ciclos Económicos*.

Jan Tinbergen, *Planificación del Desarrollo*.

John Jewker, *Juicio de la Planificación*.

John Maynard Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*.

Jorge Ahumada, *Teoría y Programación del Desarrollo Económico*.

Jorge Franco Holguín, *Mensaje al Congreso*.

Jorge Franco Holguín, *Reportaje sobre Política Económica Colombiana*.

Jorge Rivera Farfán, *Bases para la Organización Administrativa de la Planeación Urbana en Colombia*.

José Consuegra Higgins, *Legislación Departamental y Municipal*.

L. Petit y R. Veyrac, *El Crédito y la Organización Bancaria*.

La Junta de Planificación de Puerto Rico.

La Secretaría Ejecutiva de la Cepal, *Bases para un Posible Acuerdo Constitutivo del Mercado Común Latinoamericano*.

Legislación sobre Planeación en Puerto Rico, Venezuela, México, Ecuador, Perú, etc.

Leonor Salcedo y Jorge Narváez, *La Acción Comunal en Colombia*.

Leopoldo Lascarro, *La Situación Fiscal de los Municipios*.

Ley Primera de 1959.

Luis Emiro Valencia, *Mercado Común Democrático*.

Luis Segal, *Manual de Economía Política*.

Marco Fulop y Rafael Mora Rubio, *Bases para la Organización Administrativa de la Planificación Urbana*.

Orlando Fals Borda, *Acción Comunal en una Vereda Colombiana*.

P. T. Ellsworth, *Comercio Internacional*.

Paul A. Baran, *Economía Política del Crecimiento*.

Paul Einzing, *La Crisis Económica Mundial*.

Paul Samuelson, *Curso de Economía Moderna*.

R. F. Harrod, *Ciclo Económico*.

Rafael Picó, *Diez Años de Planificación en Puerto Rico*.

Ralph G. Hawtrey, *El Ciclo Económico*.

Raúl Prebisch, *Panorama General de los Problemas de Regulación Monetaria y Crediticia en el Continente Americano*.

Raymond Burrows, *Planificación Económica*.

Revista del Banco de la República.

Revista Semana.

Rubén Darío Utría, *Bases del Planeamiento Urbanístico Integral*.

Second Five Year Plan, de la India.

Seynior E. Harris, *Planificación Económica*.

Van Der Borgth, *Política Económica*.

W. Arthur Lewis, *Teoría del Desarrollo Económico*.

Walter Adolf Johr, *Las Fluctuaciones Económicas*.

Wesley C. Mitchell, *Los Ciclos Económicos*.

William A. Salant, *La Política del Comercio Exterior en el Ciclo Económico*.

ORIGEN  
LATINOAMERICANO  
DE LAS  
TEORÍAS  
DE LA INFLACIÓN

SEÑOR DOCTOR Luis Duque Gómez, Presidente de la Academia Colombiana de Historia

Señora doctora Pilar Moreno de Ángel, Vicepresidenta de la Academia Colombiana de Historia

Señor doctor Roberto Velandia, Secretario de la Academia Colombiana de Historia

Señor doctor Antonio Cacia Prada, Rector del Instituto Universitario de Historia de Colombia

Señor doctor Jaime Posada, Presidente de la Academia Colombiana de la Lengua

Señor doctor Isidro Parra-Peña, Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas

Señor doctor Raúl Alameda, Secretario Perpetuo de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas

Señor doctor José Consuegra Bolívar, Rector Ejecutivo de la Universidad Simón Bolívar

Ilustres señores Académicos, Universitarios, Diplomáticos, Escritores, Amigas y amigos.

En el intento de cultivo de la historia la cosecha ha sido para mí más que provechosa. Así, de los escauceos literarios, lo que ha recibido generosa acogida de lectores que gustan del recuerdo, son la vivencia de niñez y

juventud. Con la complicidad de la memoria, que un crítico calificó de sensorial, me deleito al evocar la sencillez de los sucesos de un existir placentero.

Paisajes pueblerinos de campesinos modestos; ciudades de conductas compartidas en marcos de respeto y confianza; costumbres simples con tradiciones familiares benéficas. En fin, en medio de las limitaciones y dificultades, sin el abuso de la ficción, saboreo los hechos del ayer. Hago de la semblanza un motivo oportuno para conversar en la lejanía con los amigos de travesuras y coexistencia, y en el presente, con lectores que gustan del género. En verdad recolecto toda clase de satisfacciones y hasta me doy el lujo de recibir estímulos: Como lo contaba en la columna semanal que escribo en *El Heraldo*, la otra tarde, en una de las calles de Barranquilla, un señor que compraba ciruelas de Campeche, después del saludo me obsequió una para que siguiera trajinando el tema.

Paul Gerardy solía aconsejar que nunca se intente convertir el recuerdo en historia porque puede peligrar el toque poético. Y otro soñador alega que vivir en el recuerdo es la forma más perfecta de existencia. En verdad, un poco de recuerdo grato es suficiente para borrar sufrimientos y penalidades. La memoria, decía Schopenhauer, es capaz de reproducir siempre una imagen tan bella como el original.

Sin embargo, nada de eso pretende disminuir el rigor de la historia como ciencia de los acontecimientos. Ya lo dijo Cicerón: “La historia es el testigo de los tiempos, la luz de la verdad, la vida de la memoria, la escuela de la vida, la mensajera de la antigüedad”.

Cuando la investigación histórica se complementa con el recuerdo, la simbiosis resulta apasionante. Ensoñación que gratifique y descripción de hechos verdaderos, son elementos de singular significación en el relato oral o escrito.

\*\*\*

En otro campo, en el escrutinio del pensamiento económico, la indagación histórica me ha permitido encontrar razones en el juicio a la dependencia intelectual.

El cuestionamiento a la enseñanza universitaria involucra la gratuita repetición de lo expuesto en manuales extranjeros. Para el caso de la historia de la teoría económica, casi siempre la conjetura se circunscribe al aporte de los autores de los países desarrollados o dominantes.

Y, más desconcertante aún: Se puede divulgar, como procedente de esas regiones, deducciones teóricas que fueron esbozadas con anterioridad entre nosotros.

Por ejemplo, en el campo del análisis de los fenómenos monetarios, los investigadores latinoamericanos han hecho saber que la teoría cuantitativa fue expuesta en este continente doscientos años antes de que lo hicieran los economistas europeos. Como, también, el juicio estructural de la escuela cepalina, y el enfoque oferta-precio, que me permití presentar en el libro *Teoría de la Inflación, el interés y los salarios*, forman parte de la aportación latinoamericana.

En estos días he recibido libros y revistas de ensayos de catedráticos de la Universidad Católica de Buenos Aires, que han tomado en sus manos la bandera de la valoración del aporte de un grupo de destacados escritores y analistas de la Colonia, reconocidos en nuestros días como padres de la Ciencia Económica.

En México, por ejemplo, sobresale Vasco de Quiroga, utopista al estilo de

Tomás Moro, aunque tiene el cuidado de aclimatar su anhelo a la realidad a través de los Pueblos Hospitales. Él pensaba que Europa, decadente, no podía ser modelo para una sociedad llena de amor y virtud. Su programa de gobierno ideal comprendía la correcta “distribución de las ciudades, la organización corporativa de las familias, la gravitación de la agricultura y su complementación con las actividades artesanales; la institución de la propiedad comunitaria de los bienes de producción, la eliminación del dinero del tráfico nacional, la distribución equitativa del producto, la limitación del trabajo a seis horas diarias e intensa y creciente actividad espiritual”.

En el sur del continente las Reducciones Jesuitas también ofrecen su personalidad. Son organizaciones fundamentales en el pasado indígena. Había en ellas “un fuerte espíritu solidarista y de sustento”. El gran pensador peruano José Carlos Mariátegui, a quien, precisamente, el mundo le conmemora los cien años de su nacimiento, así lo reconoce en sus *Siete Ensayos de la Realidad Peruana*: “Quien recuerde el vasto experimento de los jesuitas en el Paraguay, donde tan hábilmente aprovecharon y explotaron la tendencia natural de los indígenas al comunismo, no pueden sorprenderse absolutamente que esta congregación de hijos de San Iñigo de Loyola, como los llama Unamuno, fuese capaz de crear en el suelo peruano los centros de trabajo y producción de los nobles, que los doctores y clérigos entregados en Lima a una vida muelle y sensual, no se ocuparon nunca de formar”.

Lo interesante del asunto es que en Europa se escriben libros sobre organizaciones sociales ideales, mientras que en el Nuevo Mundo se hace lo mismo, pero, además, se experimenta, y con resultados provechosos para su época. Fray Bartolomé de las Casas conjuga lo moral con lo económico en su posición definida de defensa del indígena. Alejandro Piqué, en reciente ensayo sobre las ideas económicas del Obispo de Chiapas, repasa la “Historia de las Indias”, para recordar que para De las Casas lo económico está confinado

a la unidad empresarial y tiene como fin el sustento. Porque, en las propias palabras del encomendero y después santo, “para cumplir con las necesidades de la naturaleza humana y para que la vida de los hombres sea cumplida y perfectamente ayudada... no le basta la primera compañía... la mujer, los hijos y las posesiones... sino la segunda que es la perfecta... y esta es la ciudad”.

De las Casas explica con toda clase de detalles cómo debe ser la vida en la ciudad y en el “común”. En este caso peca de utopista, al limitarse al consejo. Vale decir, a imaginar cómo deben ser las cosas. Sin embargo, anota Piqué, en sus razonamientos hay que mencionar la política de incentivos, la discriminación de los costes, el papel del crédito, la inflación, las riquezas mineras y la descripción de las costumbres económicas de las culturas indígenas peruanas.

El maestro Oreste Popescu en su libro *Estudio de la Historia...* y en sus recientes estudios “El Pensamiento Económico en la Escolástica Hispanoamericana” y “Aspectos analíticos en la doctrina del justo precio de Juan de Matienzo”, resume el tema al decir que “Tomás de Mercado, mexicano, Luis López, de Guatemala, Juan de Matienzo, del Perú, Bartolomé de Albornoz, de México, Pedro de Oñate, argentino-peruano, y Domingo Curien, argentino, se agrupan en dos escuelas económicas, una de México y otra del Sur. Del examen de sus obras resulta que el principal aporte radica en el desarrollo de la teoría subjetiva del valor, la teoría de la formación y variación de los precios, la morfología del mercado, la integración de la teoría monetaria a la teoría general de los precios, la teoría cuantitativa del dinero y la teoría de la paridad del poder adquisitivo del dinero”.

A los anteriores, de este primer período de la época de la Colonia, habría que agregar al colombiano (aunque nace en España, ejerce de cura en Carta-

gena, Riohacha, Bogotá y Tunja, donde escribe y muere) Juan de Castellanos. Graciela Cairoli le analiza sus ideas económicas involucradas en los versos de sus “Elegías de varones ilustres de Indias”, en temas del comercio, de la empresa, la productividad de las minas de oro, la distribución de la riqueza, el ahorro, etc.

Para José Mario Juan Cravero en su estudio “La ley natural en la filosofía económica de Fray Tomás de Mercado”, el mexicano fue uno de los primeros y más destacados frutos de la flamante universidad americana.

Cravero piensa y con sobrada razón, que el repentino y vigoroso desarrollo del comercio y de otras actividades conexas, especialmente en el campo financiero, desencadenadas a raíz de la Conquista y de la expropiación de las riquezas de estos suelos, “estimula en Mercado la reflexión y el análisis que lo lleva a estructurar un verdadero tratado de filosofía económica”, que le permite ir más allá de la simple descripción anecdótica para formular leyes sociales y económicas.

Por su parte, Matienzo, tal vez el más pródigo en la deducción científica, según Popescu, ha ganado, en el transcurrir histórico y en concurso abierto, el galardón de claro exponente de la teoría cuantitativa del dinero, mucho antes que Juan Bodin.

Lo desconcertante del sometimiento intelectual es comprobar que las teorías ahora en boga, supuestamente originarias de los centros de poder, fueron expuestas con claridad primigenia en América Latina.

Y, naturalmente, en la concepción cuantitativa de la moneda y la inflación, tenía que ser así. Porque la teoría no se inventa alegremente. Ella se deduce de una realidad en la interpretación de hechos y fenómenos.

Por ejemplo, Juan de Matienzo y los otros analistas, en sus observaciones en los sitios cercanos a las minas de oro y plata que jamás hasta entonces el mundo había conocido, pueden apreciar que los productos adquieren allí precios superiores a los de otras partes. Igual sucede en Sevilla, donde llegan los metales preciosos de las Indias, con relación a otras ciudades de España. De ese acontecer deducen la teoría cuantitativa de la moneda y el fenómeno de la inflación.

“Todo lo mejor y más estimado que hay en las otras partes antiguas, aún de Turquía, viene allá (a Sevilla) donde todo tiene un excesivo precio”, escribía Fray Tomás de Mercado.

Por eso tiene razón Oreste Popescu cuando, con el respaldo de su erudición sin límites, declara que si Alfred Marshall podía darse el lujo, desde el punto de vista europeo, de afirmar que en el campo de la Economía Política toda estaba ya en Adam Smith, nosotros podemos replicar, incluyendo al consagrado escocés y a su *La Riqueza de las Naciones*, que todo estaba ya en el razonar latinoamericano.

Porque los analistas de la Escolástica Tardía, como los llamó Joseph Schumpeter, se adelantaron en años y siglos a los que más tarde fueron aceptados como exponentes de teorías que ahora recogen los textos de doctrinas económicas.

Y, oportuno es aclarar, como bien lo hace Popescu en su libro *Estudios en la Historia del Pensamiento Económico Latinoamericano*, publicado en la Colección *Antología del Pensamiento Económico y Social de América Latina*, que se dirige en la Universidad Simón Bolívar, de Barranquilla, y la edita en Bogotá Plaza & Janés y Grijalbo: Aunque algunos de los pioneros que escribieron en el siglo XVI nacieron en España, todos ellos pertenecen

a la historia cultural de América Latina, porque acá, ya en México, Perú, Argentina, Colombia, Guatemala, etc., se formaron y asimilaron la realidad. Por cierto, coincidían en las interpretaciones. Así, Juan de Matienzo, Tomás Mercado, Pedro de Oñate, Luis de Molina, y tantos otros, explicaron con lucidez novedosas hipótesis sobre el Justo Precio, la Teoría Subjetiva del Valor, la Teoría Cuantitativa de la Moneda y la razón de los aumentos de los precios, o inflación.

El precio, sea el caso, lo definían como el valor vendible expresado en dinero. Lo mismo que dijo un poco más de trescientos años después Marshall, al escribir que “el precio es el valor de cada cosa expresado en dinero”. Por su parte, los marxistas, siguiendo la pauta de la teoría clásica del valor trabajo, también resumen tanto la teoría clásica del valor trabajo, como la exposición al definir al precio como la expresión monetaria del valor.

Tanto en el campo concreto de las interpretaciones de la inflación como en otros aspectos concernientes al examen teórico, los aportes latinoamericanos son abundantes. En los últimos años los investigadores se han encargado de valorar el contenido del razonamiento de sus coterráneos.

En los cinco tomos de su *Historia y Pensamiento Económico de México*, el profesor Diego López Rosado dedica buena parte de su trabajo al estudio de la organización económica y social precolombina. En el campo agrícola y comercial, por ejemplo, existía una estrategia entre los aborígenes. Por un lado se daba una producción intensiva en las chinampas, con sembrados de hortalizas, maíz, chiles y fríjoles. Por el otro, la organización en el intercambio, con precios y calidades controlados que descartaban la inflación, señalaban un esplendor que asombró a los europeos. Cortés describe en sus apuntes la disposición racional de los mercados de las grandes ciudades, con extensas galerías apropiadas para atender a decenas de miles de perso-

nas que diariamente comerciaban los alimentos y utensilios. Estas modalidades propias respondían a orientaciones previstas. En la hacienda pública los aztecas dieron muestra de madurez: Contaban con sistemas impositivos adecuados para su organización social que les permitía obtener tributos en especie de acuerdo a los recursos naturales de cada región.

En la etapa colonial, como sucede en toda la América Latina, las recomendaciones e ideas aparecen en los documentos oficiales. Y aunque siempre se ha creído que la economía de la Nueva España giraba alrededor de la minería, lo cierto es que el uso y propiedad de la tierra es el tema predominante, hasta el punto de que parece una constante que habrá de extenderse hasta nuestros días. Humboldt, en su acuciosa descripción tiene el cuidado de hacerlo saber así, y Revillagigedo y Abad Quepo, entre muchos, denuncian en el apogeo del siglo XVIII, la concentración de la propiedad territorial, entonces en manos de la Iglesia y el mayorazgo, como “obstáculos para los progresos de la agricultura y el comercio”.

De la Independencia para acá el pensamiento social mexicano ha sido fecundo. En su libro *El Pensamiento Económico de México*, Jesús Silva Herzog examina el aporte de treinta y ocho autores, y en las setecientas cuarenta y ocho páginas de su minuciosa *Historia del Pensamiento Económico, Social y Político de México, 1810-1964*, son ya cincuenta y cuatro los personajes estudiados, y eso que apenas se ocupa de los fallecidos hasta ese momento.

La razón de su lucha la explicaban los dos grandes libertadores, Hidalgo y Morelos, en términos económicos y políticos. En 1810 Hidalgo decretó la libertad de los esclavos y la distribución de la tierra. Sus proclamas dejaban al descubierto la presencia de los extranjeros en América Latina. “Ellos, decía, no han venido sino para despojarnos de nuestros bienes, por quitarnos

nuestras tierras, por tenernos siempre avasallados baxo sus pies”. Por su parte Morelos se yergue con un pensamiento radical. En su famoso bando expedido en noviembre de 1810, ordena: “Nadie pagará tributo y no habrá esclavos en lo sucesivo”. Y siguiendo la tradición de sus antepasados, y no las de Roma o Bizancio, como piensa el maestro Silva Herzog, fija los precios de los artículos de primera necesidad para evitar los efectos de la inflación de guerra. Años después, el Benemérito Benito Juárez, tercero de la gran trilogía de los libertadores, al lado de sus reformas políticas, tiene tiempo para ocuparse del razonar económico. Juárez es poblacionista, porque considera que “la falta de población produce la falta de consumo”. Y en el campo del desarrollo valora el papel de la industria, la educación y la tierra. Además prevé el lugar que le corresponde a una adecuada infraestructura que pudiese facilitar la movilidad interna de las mercancías, libres de las alcabalas coloniales. También, en ese siglo de luchas y contradicciones, hombres como Francisco Severo Maldonado, Tadeo Ortiz, Lorenzo de Zavala y Mariano Otero, expusieron tesis originales en el campo de la economía.

De la época dorada de la Revolución merecen destacarse, al lado de lo decretado por Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas, las ideas de Ricardo Flórez Magón y Narciso Bassols, hasta llegar, en nuestros días, a esa pléyade de cientistas sociales que encabezan Alonso Aguilar, Fernando Carmona, Pablo González Casanova, Arturo Bonilla, Edmundo Flórez, Leopoldo Solís, Óscar Soberón, José Luis Ceceña, Víctor Urquidi, Francisco Zamora, Rodolfo Stavenhagen, Ramón Martínez Escamilla, Arturo Guillén, y tantos otros.

Sin embargo, para el caso particular de los orígenes latinoamericanos de la teoría de la inflación, o de los razonamientos cuantitativos en el campo monetario, es bueno recordar, que entre los muchos personajes mexicanos de los tiempos coloniales que se ocuparon del tema, Tomás de Mercado, nacido en México, según lo informa el investigador alemán Wilhelm Weber, y

educado en la Universidad de dicho país, donde recibió el título de master en Teología, sobresale, al decir de Popescu, como “el más brillante representante de la teoría monetaria, y el más festejado por la crítica especializada (A. Esayous, en 1927; J. Larraz, en 1943; Wilhelm Weber, en 1962 y Marjorie Crice Hutchison)”.

El aporte de Mercado puede resumirse en algunos de los párrafos de su *Summa de Tratòs y Contratos*, publicada por primera vez en Salamanca en 1569 y reeditada en Sevilla en 1571 y 1587: “...Es de advertir, no ser lo mismo el valor y precio del dinero y su estima. Ejemplo clarísimo de esto, que en las Indias vale el dinero lo mismo que acá un real, 34 maravedís; un peso de minas, 13 reales, y lo mismo vale en España. Mas aunque el valor y precio es el mismo, la estima (poder adquisitivo) es muy diferente entrambas partes: que en mucho menos se estima en Indias que en España... Tras las Indias, donde menos se tiene (estima) es en Sevilla, como Ciudad que recibe en sí todo lo bueno que hay allá, luego las demás partes de España. Estímase mucho en Flandes, en Roma, en Alemania, en Inglaterra. La cual estima (poder adquisitivo) y apreciación es causa lo primero de tener gran abundancia y penuria de estos metales y como en aquellas partes (de las Indias) nace y se coge, tiénese en poco... Los cambios modernos se fundan en la diversa estimación (valor adquisitivo) del dinero, de toda una república o reyno; como vemos, en todo Flandes, en todo Roma, se estima en más dinero que en toda Sevilla; y en Sevilla más que en las Indias; y en las Indias, más en Santo Domingo que en Nueva España; y en la Nueva España más que en el Perú”.

Para el caso del Perú los estudios y estudiosos abundan. En estas notas quiero referirme nada más a los que he tratado en los últimos años para compartir inquietudes a favor de la valoración de lo nuestro.

En su *Historia Social y Económica de la Colonia*, Virgilio Roel relaciona la abundancia de los metales preciosos con los fuertes cambios ascendentes en los precios de las mercancías. En un cuadro estadístico que resume informaciones de varios investigadores, se hace saber que las importaciones españolas de plata en el período de 1503 a 1651, fueron de 16.886.815.303 gramos, y la de oro de 181.333.180 gramos. “El oro y la plata americano estimulan enormemente la demanda de bienes y condiciona un alza de precios al punto que hacia 1523 se presenta una fuerte inflación”, comenta el doctor Roel.

Sin embargo, el autor no observa que este fenómeno inflacionario no se conocía en estos territorios, donde los metales preciosos no cumplían el papel propio de las economías capitalistas (entonces en la etapa mercantil).

Para reafirmar los conceptos cuantitativos y el encargo que le correspondió al nuevo mundo, afirma: “El oro y la plata del Perú y de México inundan a Europa, hasta tal punto, que, estimativamente, las existencias de oro en Europa se multiplican por cinco entre 1520 a 1620. O sea que, en solamente 100 años, se quintuplica la cantidad de oro que dicho Continente había amasado en más de los dos mil años anteriores. La gigantesca afluencia de metales preciosos precipita una inflación que jamás antes Europa había experimentado”.

La relación del botín de Pizarro, nada más en Cajamarca, es impresionante: Decenas de vasijas repletas de oro; talegas con el mismo metal; figuras escultóricas de puro oro con pesos de cientos de libras y valores calculados en millones de pesos oro de la época. “De todos los templos y templetas (además de los saqueos del Cusco y Cajamarca), así como de todos los palacios inkas, las cargas de oro y plata fluyeron hacia Europa, de una manera jamás vista por la raza humana”.

No obstante, para los historiadores peruanos, más que la rapiña del oro y la plata, la conquista significa aplastamiento de culturas, retroceso en la actividad productiva y exterminio poblacional. De diez millones de habitantes indígenas que había en 1525, solo quedaron 608.894 en 1796. De las Casas calculó que “los españoles mataron 14 millones de indios y dejaron a toda esa raza convertida en esclava irremediable”. Y J. W. Draper, citado por Roberto Andrade en su *Historia del Ecuador*, sentencia: “Nunca fue apreciado en su justo valor el crimen que cometió España al destruir las civilizaciones y culturas peruana y mexicana”.

El sistema de cultivo incaico se abandonó y sus sementeras y andenes dejaron de producir. Ni siquiera el arado que trajeron los invasores fue de gran ayuda, pues apenas se utilizó en los valles. “La tecnología agrícola inka, (con la rotación de los cultivos, el empleo racional del suelo, el abonamiento, el cultivo según la altitud de las tierras, etc.) era superior en cientos de años a la agricultura extensiva española, que no conocía ninguno de los aportes americanos, y que, además, se mostró en total incapacidad para comprenderlos y asimilarlos, en su época”.

Agustín Barcelli, pese a su empeño en encajonar el sistema incaico al criterio de Marx sobre el llamado “modo de producción asiático”, en su *Breve Historia Económico-Social del Perú*, recoge el aporte de los más serios investigadores acerca del significado de la existencia comunal indígena, las técnicas hidráulicas, los andenes, las herramientas de trabajo, el carácter vertical en la adecuación climática, las selecciones genéticas, la crianza de ganados y las fiestas de las cosechas.

Juan Bautista Rivarola Paoli inicia su estudio sobre la *Historia Monetaria del Paraguay*, con capítulos dedicados a las distintas modalidades del trueque. Y en su muy completo trabajo intelectual hay informaciones y suge-

rencias por lo demás interesantes: Primero, señala la permanencia en el transcurso del tiempo, hasta los albores de la Independencia, del intercambio directo de las mercancías, tal como existió en la etapa precolombina; y, segundo, explicá la variación de los precios en razón de la cantidad de “moneda”, aunque ésta estuviese simbolizada en productos agrícolas, y no en metales.

Entre los pueblos guaraníes el comercio era ajeno al uso de la moneda. Las mercancías se cambiaban por mercancías. La falta de metales en el territorio paraguayo obligó a continuar la práctica en el dominio español. En ocasiones se intenta imponer el sistema monetario con oro o plata, pero, a la larga, el hierro es el utilizado para tal fin. Incluso, a ciertos instrumentos, como el cuchillo, se les asigna esa facultad por parte de las autoridades.

Siglo y medio después de la presencia europea, la yerba (mate) y el tabaco ocupan el lugar para la equivalencia en el comercio. Y he aquí un fenómeno de precio que el profesor Rivarola Paoli no explica, como sí lo hicieron los cronistas observadores de la época, para el caso del oro y de la plata: “Por los años de 1680, escribe él, era la yerba la moneda corriente en la provincia de Paraguay. En 1680 valía en Santa Fe, 8 a 10 pesos plata la arroba, y en Tucumán hasta veinte de la misma moneda”. En este caso podría deducirse, desde un punto de vista cuantitativo, que la diferencia en los precios dependía de la mayor o menor oferta, o abundancia, del mate.

En 1680 el propio monarca español reconoce, en Cédula Real, que “la moneda en el Paraguay es la yerba que se regula a dos pesos la arroba”.

Otros autores relacionan el poder adquisitivo de estos bienes de consumo con las disposiciones oficiales. Así, el tabaco, el algodón, el maíz, etc., eran intervenidos y sus precios controlados.

Para el caso del Ecuador, Luis Alberto Carbó, en su libro *Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador*, recuerda que solo el trueque predominaba en el territorio de ese país, antes de la Conquista. Sin embargo, más tarde, “en el territorio ahora comprendido por la Provincia de Guayas, por fuerza de las circunstancias, los indios Huancavilcas habían escogido la pepa de cacao como el producto más adecuado para desempeñar las funciones de moneda. En las crónicas antiguas se dice que alrededor de 300 pepas de cacao se daban en esa época por lo que se podía comprar con un “Real” español de plata.

Este autor habla de la “inflación monetaria” que genera en España el flujo de oro y plata de la América. Sus conceptos, son: “El bien considerable incremento del ingreso nacional español y los consiguientes ingresos individuales (por la riqueza llegada de las colonias), sin un paralelo aumento en el volumen de la producción, elevó el índice de los precios... y un alza considerable en el costo de la vida de las grandes masas de la población”. Oscar Efrén Reyes, en su *Breve Historia General del Ecuador*, hace saber que en el período de la “integración”, a pesar de la abundancia de oro, que solía pesarse con una balanza parecida a la romana, los aborígenes ecuatorianos utilizaban “como *moneda* equivalente una pequeña hacha de piedra”.

En verdad el comercio entre las regiones era activo y se adelantaba mediante el trueque. De la costa se llevaba a la sierra la sal, el algodón, las conchas marinas, el achiote, para cambiarlo por tejidos, coca, canela, etc., y viceversa. Y, como anotación, por cierto, de parecido a estos tiempos, el autor señala: “En el ‘Reyno de Quito’, extensión poblada de Loja al Charchi, ciertas áreas territoriales productoras de coca fueron captadas solamente por reducidos núcleos familiares que pasaron a constituir grupos sociales de excepción económicamente privilegiados”.

Con base en los relatos de cronistas e historiadores, el autor trata el fenómeno de los precios en razón de la cantidad de metales preciosos, o la abundancia de otra mercancía. Así, en las primeras etapas de la Colonia los artículos, en ciertas zonas, alcanzan altos precios que bien podían considerarse inflacionarios; posteriormente, con la cría de animales traídos de España, el fenómeno se invierte.

Sus conceptos, son: “Cuéntase que una vez cierto español Diego de Agüero, viniendo del Cuzco para Quito, sintió urgente necesidad de cambiar su caballo cansado por otro nuevo; pero no lo consiguió sino mediante una adehala de 1.000 pesos. Por entonces, un caballo costaba en pueblos de Quito de 3.000 a 4.000 pesos de oro... Los precios fabulosos de la iniciación se debieron al exceso de metálico. Varios años después se pasó a la baratura... Como lo observaba el P. Bernabé Cobo, a fines del siglo XVI, ya en varios lugares de América, como en México, Argentina, Paraguay y Chile, caballos, toros y jumentos se habían hecho monteses y corrían libres por pampas y valles en hatos numerosos... Por eso, en Lima, un buen rocín apenas llegó a valer de 100 a 300 pèsos, y en Guayaquil un caballo costaba 20 pesos y un toro 2 pesos... ¡Adviértase la diferencia con lo que tuvo que pagar Diego de Agüero!”.

En el apogeo de los primeros años de saqueos y rapiña del oro de los españoles a los templos y lugares sagrados de los indios, concluye Óscar Efrén Reyes, “hubo necesidad de verdaderas montañas de oro para el intercambio, aún en pequeño”, como consecuencia de los altos precios.

En la Argentina el maestro Oreste Popescu sobresale entre los más autorizados investigadores del pensar auténtico latinoamericano. Por cierto que algunos de sus trabajos los realizó en Colombia y buena parte de sus estudios han sido publicados en la revista *Desarrollo Indoamericano*.

Bien podría decirse que Popescu amplía el reconocimiento que los economistas europeos hacen a las deducciones de nuestros antepasados, al empararse en la propia fuente, para valorar aún mejor sus aportes pioneros.

Desde su primer libro, *El Sistema Económico de las Misiones Jesuíticas*, publicado en 1952, su interés por indagar lo nuestro y la cosecha vernácula del pensamiento, está presente en su obra. Ese admirable compromiso permanece hasta el presente, ya como universitario y académico (ahora se encuentra al frente de un instituto de estudios latinoamericanos en la Universidad Católica de Buenos Aires), o, como escritor. Precisamente, en la edición No. 100 de *Desarrollo Indoamericano*, de diciembre de 1995, publicó su extenso ensayo "Contribuciones Latinoamericanas para el Desarrollo de la Teoría Cuantitativa del Dinero". En dicho estudio el profesor Oreste Popescu demuestra sus condiciones de erudito y máximo conocedor de la historia del pensamiento social latinoamericano, especialmente la que corresponde a la época colonial. Con pleno conocimiento del acontecer universal, el autor argentino se encarga de demostrar que la teoría cuantitativa de la moneda se expuso con claridad y dominio en estos territorios mucho antes de los razonamientos europeos que, equivocadamente, se reconocen en los textos de las doctrinas económicas como precursores.

En *Ensayos de Doctrinas Económica Argentinas*, editado en 1963, con prólogo escrito en la Universidad de Santander (Bucaramanga) en 1962, Popescu se queja del desconocimiento de los argentinos de los méritos de sus paisanos. Keynes, por ejemplo, tan venerado como la figura cimera del pensar económico de posguerra, reconoce en sus libros la presencia pionera de Silvio Gesell, un inmigrante que supo sacar provecho de la realidad vivida en su nueva patria, la Argentina, para elaborar su propia filosofía del dinero, y presentar conceptos novedosos sobre la moneda libre, en rechazo al patrón oro que entonces servía de instrumento de dominio a la estrategia monetaria inglesa.

En el análisis de las emisiones en momentos deflacionarios, Gesell antecede a Keynes en el papel asignado a la brecha inflacionaria. Y la admiración del gran economista inglés por el argentino es tanta, que no solo lo reconoce como su precursor, sino que se atreve a afirmar: “Creo que el porvenir aprenderá más de Gesell que de Marx”. En verdad Gesell adelantó un examen exhaustivo eminentemente monetarista en el análisis del interés. Pero se necesitó que Irvin Fisher, primero, y John M. Keynes, posteriormente, vale decir, dos colosos de la teoría económica estadounidense y europea del siglo XX, valoraran sus planteamientos, para que la dependencia intelectual nuestra permitiera su conocimiento. Y eso, la verdad sea dicha, entre escasos estudiosos latinoamericanos. Sin embargo, como conceptúa Popescu, la “doctrina de Gesell debe ser considerada como una contribución original surgida de la observación de los hechos argentinos, y es precursora de la técnica de manipulación monetaria al servicio de la política anticíclica, las fluctuaciones económicas, la política del crecimiento con estabilidad monetaria, etc., dentro de un orden económico de libre juego del mecanismo autorregulador del mercado”.

Cuando escribía este discurso volví a manosear libros para recordar conceptos. La *Teoría General*, de Keynes, segunda edición en castellano, de 1945 (la primera edición inglesa se imprimió en 1936), la adquirí en la Librería Leticia, de Bogotá, el 6 de julio de 1948, hace exactamente cuarenta y ocho años. Entonces terminaba los estudios de Economía en el Instituto de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, bajo la dirección de Antonio García, como Director, y Gerardo Molina, Rector, inolvidables maestros y amigos.

La sección VI del Capítulo 23 del famoso libro está dedicada a Gesell. Yo he debido sentir regocijo en la lectura porque las cinco páginas, en las cuales Keynes analiza el pensamiento del notable argentino y reconoce su aporte pionero, están subrayadas y con comentarios al margen. Por ejemplo, no

comparto las objeciones de Keynes al sentimiento solidario de Gesell con la justicia social. Para él los científicos o académicos deben estar desprovistos de este tipo de compromiso. Sin embargo, Keynes acepta que el trabajo de Gesell “contiene destellos de profunda perspicacia y estuvo al borde de captar la esencia del asunto...”.

Keynes recuerda que las ideas fundamentales de Gesell fueron escritas en Buenos Aires, como fruto de la crisis de fines de los años ochenta del siglo pasado, “que adquirió caracteres especialmente violentos en la Argentina”. Escribe Keynes: “La aportación específica de Gesell a la teoría monetaria y del interés es como sigue: En primer lugar, distingue claramente entre la tasa de interés y la eficacia marginal del capital, y afirma que la primera es la que marca un límite a la tasa de crecimiento real. Luego indica que la tasa de interés es un fenómeno puramente monetario, y de la peculiaridad del dinero emana la importancia de la tasa monetaria de interés... Esto lo llevó a la famosa prescripción del dinero sellado, con el que está asociado principalmente su nombre y que ha recibido la aprobación del profesor Irving Fisher ... La idea base del dinero sellado es sólida”.

Y, entre paréntesis, como suele decirse en las conversaciones familiares, oportuno es, también, recordar que para esos tiempos, Rafael Núñez, como Presidente de Colombia, expuso las tesis conocidas como “dogma de los doce millones”.

En su reciente libro *Aportaciones a la Económica Indiana*, Popescu inicia su estudio con conceptos de Joseph A. Schumpeter en su conocido libro *Historia del Análisis Económico*, en el cual califica a los economistas escolásticos de la época colonial como los fundadores de la economía política. Y tiene razón el economista austríaco, pues los “escolásticos hispanoamericanos enfocaron la doctrina del justo precio desde un triple punto de vista:

Como filosofía económica; como instrumento de ordenamiento del mercado; como fundamento analítico de las teorías del valor y del precio, y como teoría monetaria”.

En la edición No. 82 de *Desarrollo Indoamericano*, del mes de mayo de 1985 tuve la grata oportunidad de incluir el ensayo “El Pensamiento Social Latinoamericano y la Teoría del Justo Precio y Cuantitativa de la Moneda”, del profesor Popescu, antecedido, a manera de presentación, de un artículo que había publicado en el diario *El Heraldó*.

Al referirme al tema, entre otras cosas, dije:

Cuando Popescu y yo vivíamos en Bogotá disfrutábamos las tardes de los sábados recorriendo librerías de libros viejos en las carreras Sexta y Décima. En ellas, a veces, se encontraban verdaderas joyas dejadas allí por herederos encartados que vendían bibliotecas por camionadas.

Como fruto de esa admirable vocación de Popescu por la historia de las ideas económicas latinoamericanas, los estudiantes de estos días pueden saber que Keynes tuvo en el argentino Gesell su antecesor en las teorías subjetivas sobre el consumo, el ahorro y la inversión; que el colombiano Torres Mariño expuso una teoría de los juegos antes que Morgenstern y Neumann, a quienes se tienen en los textos de doctrinas económicas como primeros analistas de esas tesis. Más aún, como ya lo he mencionado, al igual que Mariátegui, aprecia en las experiencias de los misioneros jesuitas un primer ensayo de sistema propio, más allá del individualismo mercantil europeo y de la casi espontaneidad de la organización indígena. Por eso, al referirse a los

estudios de Sombart y Weber, hace saber que “la economía jesuítica de las misiones constituye una forma independiente al lado de la oicoica y señorial, y por consiguiente, completa la esquemática sombartiana con un tercer sistema”.

En los nuevos ensayos y libros, Popescu demuestra que la teoría monetaria más conocida y antigua, la cuantitativa, tuvo, con claridad y firmeza, sus primeros exponentes en tierra americana. Popescu observa que los europeos radicados en Europa, fueron Juan de Matienzo y Tomás de Mercado, aunque otros cronistas y funcionarios también tratan el tema en la descripción de los fenómenos de los precios en la época colonial. Las minas de Potosí y otras partes fueron fuente y motivo del análisis. Y hasta se puede hablar de escuelas, como la de Chuquisaca, de la cual formaron parte los miembros de la Audiencia de Charcas.

Mucho antes que Juan Bodin, el economista francés al que se le tiene como padre del cuantitativismo, en Perú, Bolivia, Panamá, Colombia y México, se explicaban los precios en razón de la cantidad de dinero. Más aún, Bodin habla de metales preciosos, mientras los observadores latinoamericanos se refieren al dinero, concepto más amplio y económico. “A do ay más dineros, decían el Presidente y los Oidores de Charcas en 1562, valen siempre las cosas más caras”.

En los escritos de los cronistas, bueno es recordar, también abundan las referencias de sabor cuantitativo. El propio De las Casas, en sus conocidas denuncias a la corte a favor de los indígenas señala, como si se tratara de un crítico social de nuestros días, los efectos de la inflación como azote de los desposeídos. En

sus *Tratados* le dice al Rey que por causa del tanto oro que se apropian los españoles, “las cosas valen tres doblados precios que valer solían, y por esta causa la gente pobre padece grandes miserias y necesidades”. De igual manera Cieza de León, López de Jerez, Pedro de la Casta, y otros, exponen conceptos, pero sin el rigor, el examen y los propósitos de los magistrados de Charcas.

El origen empírico de la Teoría Cuantitativa, afirma Popescu, es, en última instancia americano. “En el Perú, la historia de la Teoría Cuantitativa crece parejamente con la historia de la revolución de los precios generada por las minas de los cerros del Potosí”. Además, tanto Matienzo como sus antecesores, aplican sus deducciones de la realidad americana de entonces para el caso de Europa, al suponer las alzas de los precios de las mercancías de España, como consecuencia del flujo de metales-dinero oriundos de estas regiones, “porque cuanto más plata se lleve a Castilla, y más mercadería se saquen para esta tierra, más valdrá todo en España”, afirmaba en su célebre libro *Commentaria*.

Para Popescu Juan de Matienzo es no solo el más acertado exponente de la Teoría Cuantitativa de la Moneda —apenas antecedido, pero no con la fuerza de su análisis, por López de Gomara, Copérnico y San Antonio de Florencia— sino, además, un brillante analista de las tesis del justo precio. También sus deducciones sobre oferta, demanda y precio, complementan su enfoque monetario para enriquecer su aporte.

También “Matienzo figura entre los primeros pensadores latino-americanos que desarrollaron en forma sistemática y profunda

la doctrina del justo precio”. Por cierto, en algunos casos va más lejos que Santo Tomás y otros doctos de la Iglesia. Y como antes lo hiciera Aristóteles, sabe distinguir entre el precio justo natural y el precio justo legal, para inclinarse a favor de la intervención estatal en el campo del control de los intereses y los precios de las mercancías.

En lo referente a la oferta y la demanda, el maestro Popescu reclama una mención especial para este precursor científico-social latinoamericano. Las indagaciones más lejanas apenas habían llegado hasta Luis de Molina, quien en su libro *Sobre la Justicia y el Derecho*, publicado en 1593, dejó dicho que “un concurso de compradores más considerable en un momento que en otro, y su mayor disposición a comprar, elevarán los precios, mientras la escasez de compradores los rebajará”. Pero años antes ya Matienzo había deducido que “el precio aumenta o disminuye de mercancías y vendedores, y si es el vendedor el que busca al comprador el precio tenderá a descender”.

Aunque el razonamiento de Matienzo peca de incompleto, por cuanto se limita, en la frase anterior, a la baja de los precios, resulta interesante observar que los autores modernos, en su idílica concepción del mercado, suelen hacer uso de esta figura para revestir de simplicidad el hipotético mundo de fuerzas ocultas. Ahora se cree que el precio sube cuando dos compradores corren detrás de un vendedor, y baja cuando dos vendedores van detrás de un comprador.

De una manera gráfica y comprensible para el lego, Matienzo explica el precio del alimento más apetecido: “El pan es de la

misma naturaleza en España y en las Indias. Pero aquí se le vende más caro que en España porque, por un lado, es más escaso este producto, y, por el otro, hay abundancia de oro y plata, que son la causa de la subida de los precios”.

Pero Matienzo tiene el cuidado de referirse también a la baja de los precios. Así, en su *Gobierno del Perú*, razona: “Donde hay más dinero se encarecen más todas las cosas... Ya habiendo menos plata, está claro que abajarían todas las cosas”.

\*\*\*

En el acontecer colombiano, como ya he observado, también en crónicas y relaciones de mando se mencionan hechos relacionados con el poder adquisitivo de los metales preciosos que hacían de moneda, y las oscilaciones de los precios en razón de la abundancia o escasez de las mercancías.

Fray Pedro Aguado, en su *Recopilación Historial*, menciona los efectos que en los precios tiene la abundancia de oro y esmeraldas, días antes de la localización de Gonzalo Jiménez de Quesada y su soldadesca en la actual Bogotá, “que en aquella sazón era un lugarejo de indios llamado Tensaca, que tenía a su cargo un capitán y principalejo sujeto a Tunja”.

En los días del reparto del botín, cuenta Aguado, tanto costaban las herraduras de hierro traídas de España, que era preferible utilizar el oro para proteger los cascos de los caballos. En sus anotaciones, dice: “Valía una herradura para herrar los caballos, treinta pesos, y un ciento de clavos de herrar, ochenta pesos, y así salía el caballo herrado de todos cuatro pies en ciento cincuenta pesos de buen oro, y así muchos tenían por mejor hacer herraduras de oro bajo, que era medio oro, y herrar con ella sus caballos, que comprar herraduras de hierro”.

Es tanto el oro que había en el Valle del Cauca, que en sus Crónicas de 1542, Cieza de León describe el pasaje del soldado Toribio, cuando utilizó una piedra del grande de la cabeza de un hombre, toda llena de vetas de oro, que acababa de encontrar, para matar un “perrillo de indio”, que cargó y llevó a su casa, sin preocuparle la tal piedra que en ese sitio se quedó. Para entonces, la necesidad de bastimento, como consecuencia de la guerra de tierra arrasada de los conquistadores, devaluó a tal nivel los símbolos monetarios metálicos, que poco importaban ante la posibilidad de obtener alimentos silvestres.

Dos siglos después, pese al saqueo sin pausa de los españoles, la riqueza en la Nueva Granada mantenía su abundancia. Por cierto, en contraste; como en los días actuales, con la pobreza de sus habitantes. En su *Relación de Mando de 1729*, el Mariscal de Campo Antonio Manso describe a su Rey la situación del territorio bajo su gobierno de la siguiente manera:

“Es un Reyno, señor, que en la circunferencia de 50.060 leguas tiene V. M. todo cuando hay precioso y rico en los más opulentos del Oriente, con tanta abundancia que sólo á lá experiencia se puede confiar la verdad; la plata y oro que en cualquier clima se ha granjeado el primer lugar, es en este suelo tan abundante que se puede creer haberla mejorado en tercio y quinto la naturaleza; pues no hablando del Chocó, que comprende siete ú ocho Provincias, de donde se saca no por arrobas sino por cargas, le hay á los alrededores de la ciudad, por la banda del Sur, en cualquier parte que se busca; pues le hay en la ciudad de Neiva y sus contornos, en los de la de Ibagué, en Mariquita; en la jurisdicción de Coyaima y Natagaima, cuyos indios pagan en oro sus tributos, sin más afán que el de ir por él cuando es llegado el caso del entero; y en otras partes muchas, donde cada día se encuentran ricas minas, como há poco sucedió en unas que ante mí se registraron en un país que llaman Llanogrande, por la banda del Norte; le hay declaradamente en

las vetas de Pamplona, en la Provincia de San Juan de Girón, que llaman por antonomasia Río del Oro; y si he de decir verdad sería prolijidad el expresar todas las partes donde se ha descubierto haberle, y puedo asegurar el colorido y señas del territorio; a mayor distancia ya se sabe que le hay en abundancia en toda la provincia de Antioquia, donde hay un cerro que se denomina Buriticá, que ha hecho realidad lo que pasó por ente de razón, porque es un monte de oro, aunque no le logran sus vecinos porque casi está intacto”.

”Mucho es tanto oro, pero es más los subidos quilates que alguno tiene, porque el que se dice de Cañaverales, que se saca de San Juan de Girón, tiene de ley —según me dice el Ensayador de Casa de Moneda— veintitrés quilates y un grano; el de Quinamayó, veintidós y dos granos; el que se saca de un paraje que está entre el Chocó y Antioquia, y se denomina Amurri, tiene de ley veintidós quilates y tres granos, y en Mariquita hay minas que le dan de veintidós quilates y medio. La plata ya es notorio que se saca de la minas de Mariquita en calidad tan excelente que excede á cuanto se ha descubierto. Piedras preciosas ya consta a V. M. que las tiene en las Provincias de los Muzos, en tanta abundancia de esmeraldas que han hecho olvidar las del Oriente... Las amatistas con igual franqueza de la tierra las hay tan ricas que hay algunas en esta ciudad destinadas al adorno de una custodia apreciada en más de mil pesos; sácalas quien las ha de menester, sin más trabajo ni contradicción que mandar dos indios por ellas, que sin discreción de bueno o malo cargan cuantas les parece equivale al sueldo concertado. Minas de cobre las hay en Ibagué y en la Provincia de Vélez, tan copiosas que pudieran suministrar metal para artillar toda la Monarquía. Plomo y estaño hay también. Palos excelentes a la vista y prodigiosos en calidad; resinas y bálsamos en cualquier parte... sólo diré que habiendo con reflexión considerado la abundancia, puedo asegurar que de nada precioso ni útil tiene necesidad este Reyno, y que puede abastecer a otros de lo que le sobra.”

”Considerando esto en largos días, ha trabajado mi discurso en componer cómo se compadece tanta riqueza y abundancia en la tierra donde casi todos sus habitantes y vecinos son mendigos... Es cierto, señor, que hay mucho más oro que el que dejo insinuado; pero sábese sólo que lo hay por la patente que está y algunos pocos tomines que se rescatan, no porque alguien los trabaje en las minas; y aunque parece contradicción haber dicho que del Chocó se saca á cargas y que la gente es pobrísima, no hay ninguna, porque el oro que se saca del Chocó es parte de los dueños de las minas, que todos son vecinos de Popayán, los cuales le envían á labrar a la Casa de Moneda; es de los forasteros que lo van a buscar y traen al lugar también a labrar, aunque es otro tanto el que se extravía. Estas porciones reducidas á doblones vuelven a salir sin dejar más utilidad al lugar que la que queda al Tesoro de la Casa de Moneda que le labra, con que agotadas las minas sólo tienen los extraños la utilidad”.

”... Los indios trabajan dentro del agua en las minas, con que dentro de poco enferman, sino mueren muchos... Lo peor es que en seguimiento del marido se suelen ir la mujer é hijos pequeños con él a las minas, y perdido él, ninguno de los que salieron vuelve, y si alguno vuelve, es inútil ya para todo, porque ó viene azogado ó medio tullido y perdida la salud para siempre. Falta quien cultive los campos y quien acarree los mantenimientos, con que dentro de poco faltará todo”.

”He reservado para la conclusión de este informe otra de las causas más universales de la pobreza del Reyno y sus habitantes, tan dificultosa de remover... Es así, señor, que la piedad de los fieles en estas partes es excesiva: Ha enriquecido a los monasterios y religiones con varias limosnas, obras pías que fundan en sus iglesias... con esto y la industria han aumentado caudales con que han comprado haciendas considerables. Acontece pues que dan á censo sus principales á los vecinos, á honesto logro de cinco por ciento, con hipoteca de la casa o hacienda que tienen; y si pasado algún tiempo sin pagar los intereses son ejecutados por ellos y el principal, se

vende la finca hipotecada, con que viene a quedar por del convento; con que es rarísima la casa, fundo heredad que no tenga sobre sí un principal equivalente á su precio; de suerte que los dueños vienen a trabajar para pagar réditos a los conventos, sin que les quede con qué sustentarse...”

Este relato, que permite suponer los efectos de los altos precios en un país sobranante de riquezas naturales, es, sobre todo, escalofriante radiografía de una época.

\*\*\*

En los manuales de teoría monetaria de las universidades de los países desarrollados y dominantes, traducidas al castellano para el uso, también, en las de naciones subdesarrolladas y dependientes, el razonar cuantitativo permanece, apenas decorado con hipótesis que corresponden a situaciones propias de un momento histórico. Al sintetizar el tema, los profesores Roger Le Roy Miller y Roberto W. Pulsinelli, en el libro *Moneda y Banca*, escriben: “La Teoría Cuantitativa del Dinero fue la teoría macroeconómica dominante durante siglos. Esta teoría fue desplazada en gran parte por el análisis keynesiano de los años treinta, aunque recientemente ha hecho su ingreso una versión nueva de la teoría cuantitativa”.

Para estos autores, como para casi todos los que se han ocupado de esta materia en condición de divulgadores, la Teoría Cuantitativa, o la explicación de la inflación, es propiedad, en su comienzo, de los llamados economistas clásicos europeos (Adam Smith, David Ricardo, David Hume, John Stuart Mill, Tomás Malthus y Karl Marx) apenas anteceditos por Copérnico.

Ahora, con las investigaciones de nuestros economistas se valora y admite la génesis latinoamericana de la Teoría Cuantitativa del Dinero. Vale decir, del origen del fenómeno inflacionario desde una óptica puramente monetaria.

LA ESCUELA  
ESTRUCTURALISTA

---

COMO EN EL CASO de los afortunados precursores del cuantitativismo, también la Escuela Cepalina fundamenta sus argumentos en la realidad concreta. De manera responsable, original y correcta, los economistas latinoamericanos de mitad del siglo XX, dejan a un lado la simplicidad teórica del supuesto monetarista, para explicar los distintos fenómenos causales de la inflación, y ofrecer propuestas apropiadas para el manejo de la política económica.

Más allá de la hipótesis de una demanda que crea su propia oferta, de una oferta que genera su demanda, o de alicientes inflacionarios que reaniman en momentos deflacionistas, brillantes analistas, con fuerza de denuncia, pondrán de presente el papel que le corresponde a la realidad estructural que condiciona, somete y doblega.

Este nuevo enfoque desborda la limitativa concepción monetarista. Podría aceptarse que la exposición original de los cronistas coloniales, que se apropia Europa, se enriquece, al pasar el tiempo, con enunciados más claros y novedosos en tiempos y situaciones diferentes. Pero la esencia y presentación es la misma. Por ejemplo, en la Ecuación de Cambio se involucra la velocidad de la moneda, las transacciones y los propios precios. Son los días del apogeo de la teoría del equilibrio y del retorno festivo al *laissez faire*, que supone ensanches espontáneos de la oferta y las transacciones en

momentos posteriores en que una mayor masa de dinero incide en el incremento de los precios. Pero, al fin y al cabo, como en el caso de Keynes, que habla de demanda efectiva en vez de global, el origen cuantitativo prevalece.

Y, como lo comenté alguna vez, las simpatías por las inflaciones moderadas eran adecuada respuesta a un modelo exclusivamente valedero para economías desarrolladas que sentían los efectos del marasmo en la parte negativa del ciclo.

Hace treinta y seis años, en 1960, estuve cerca de algunos de los ideólogos de la Cepal, organismo dependiente de las Naciones Unidas con sede en Santiago de Chile, dedicado al estudio de los problemas económicos y sociales de América Latina. Entonces estaba a cargo de la dirección de la Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo, como se llamaba esa dependencia de la Planeación Nacional.

Allí contaba —como, también tres años después, cuando me desempeñé como miembro del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, en representación de la Cámara de Representantes— con la asesoría de prestigiosos economistas vinculados a la Cepal.

Esta fructífera oportunidad me permitió conocer directamente el pensamiento cepalino.

Ahora se puede declarar que la insurgencia cepalina de mitad del siglo XX representa una etapa lúcida en la historia del pensamiento económico latinoamericano. Brillantes teóricos encabezados por Raúl Prebisch, de la Argentina; Celso Furtado, del Brasil; José Antonio Mayobre, de Venezuela; Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Jorge Ahumada, de Chile; Juan Noyola, de México, etc., se apartaron del tradicionalismo proveniente de los centros dominantes,

para expresar que la inflación, en las regiones subdesarrolladas, se alimentaba en la rigidez de la oferta, a consecuencia de hechos estructurales.

Así, si hay alzas en los precios no es por el aumento desarmónico de la masa monetaria, sino por la inflexibilidad de una oferta obstruida por una realidad estructural.

El juicio, en el conjunto de fenómenos estructurales, involucra la forma de tenencia de la propiedad territorial y del capital, el deterioro en las relaciones de intercambio internacional, la dependencia económica, financiera, tecnológica, cultural, etc.

Contrario al pensamiento clásico, neoclásico y keynesiano, los economistas cepalinos dedujeron que en estas economías nuestras los supuestos de la Ecuación de Cambio, o las inducciones inflacionarias moderadas, no conmueven a la oferta en posibles ensanchamientos ajustadores. Por eso, de manera crónica, la inflación se mantendrá en permanente operancia, a consecuencia de los aumentos del circulante y de la demanda.

Estas últimas conjeturas han servido para que algunos críticos califiquen al razonar cepalino de heterodoxo, ya que, además de los obstáculos estructurales, dan cabida a mecanismos de propagación y a la incidencia en los precios de la superación de la oferta por la demanda.

En una conferencia en abril de 1987 en la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela, sobre este mismo tema, recordaba que también los economistas latinoamericanos de la postrimería de la Colonia percibieron algunos de los fenómenos enjuiciados por la escuela estructuralista.

Por ejemplo, en Cartagena, José Ignacio de Pombo y Antonio de Narváez,

utilizaban casi la misma terminología y denunciaban el “deterioro de los precios en las relaciones de intercambio”. Además, fueron claros en la defensa de la producción criolla, y la sustitución de importaciones, a través del fenómeno de una industria que procesara la producción agrícola nativa. Es necesario aclarar que la tesis estructuralista latinoamericana es expuesta no solo por los economistas vinculados a la Cepal, sino, también, por los más destacados científicos sociales de las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta. Por cierto, casi todos ellos publicaron y siguen publicando sus trabajos en la revista *Desarrollo Indoamericano*.

El Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, doctor Isidro Parra-Peña, en su libro *La inflación nuestra de cada día*, diferencia con claridad didáctica el cuantitativismo del estructuralismo, cuando escribe: “Caracterizando a los monetaristas diremos que la inflación para éstos se causa con errores de comportamiento (desaciertos financieros) y malas políticas económicas (fiscales, monetarias, cambiarias, salariales). Resultan siendo inmediatistas puesto que toman como pertinentes solo los factores económicos más próximos o directamente causales. A los estructuralistas en cambio no les basta con la comprobación de lo inmediato u obvio sino que indagan por el origen de los fenómenos (¿por qué?) ya que las manifestaciones y antecedentes financieros y monetarios puede ser que no se expliquen por sí solos”.

El propio Raúl Prebisch aclaraba posiciones, al decir (*Obras Escogidas*, Colección Apesal): “La tesis tan corriente de que la inflación solo se debe al desorden financiero y a la incontinencia monetaria de los países latinoamericanos es inaceptable para nosotros. No porque neguemos esas notorias desviaciones, sino porque en la realidad latinoamericana existen factores estructurales muy poderosos que llevan a la inflación y contra los cuales resulta impotente la política monetaria”.

Para Prebisch lo anterior se complementa con la actitud crítica frente a ciertas medidas de estabilización. Y en palabras diáfanas y afirmativas, el consagrado economista hace saber que es un “error considerar a la inflación como un fenómeno puramente monetario que ha de ser combatido como tal. La inflación no sabría explicarse con prescindencia de los desajustes y tensiones económicos y sociales que surgen en el desarrollo económico de nuestros países”.

Por su parte, Aníbal Pinto, en su libro *Inflación, raíces estructurales*, considera que el análisis de la inflación, para el caso latinoamericano, hay que someterlo al proceso histórico y estructural de la región, para tener en cuenta la estructura productiva, la estructura financiera, el sector exterior y la estructura social.

Al final de su ensayo, Pinto reclama un papel prioritario para la política económica en la estrategia superadora de la inflación: “Sea como fuere, lo cierto es que ninguna política antiinflacionaria parece tener posibilidades de conseguir resultados duraderos si no se asienta en un diagnóstico amplio y riguroso de los antecedentes estructurales de las inclinaciones recurrentes hacia la inestabilidad. No tenemos dudas respecto a la responsabilidad y posibilidades de la política económica”.

Víctor L. Urquidí, en *Viabilidad Económica de América Latina*, sostiene que nuestros países exigen un examen particular y reconoce la importancia del examen estructuralista de la inflación. Y después de enjuiciar fenómenos propios del comercio exterior, enfatiza en el papel que le corresponde a la organización social, al conceptualizar que “la distribución desigual del ingreso desempeña una función inconveniente en el proceso inflacionario; debido a que estimula inversiones derivadas en actividades cuyo mercado está constituido por los sectores urbanos más acomodados, a costa de ampliaciones

de las industrias de bienes en general, para los cuales el mercado se ve constreñido”.

Ya desde 1959 Oswaldo Sunkel se encargó de resumir, en la Revista *Economía*, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, los distintos criterios cepalinos-estructuralistas sobre la inflación. En el ensayo, “Un esquema general para el análisis de la inflación”, reconoce el contenido ecléctico de los nuevos planteamientos, para considerar que las llamadas presiones inflacionarias se pueden clasificar en tres categorías que comprenden las básicas, circunstanciales y acumulativas, a las cuales se agregan los mecanismos de propagación.

Al referirse al diagnóstico del caso chileno, incluido en el informe sobre el *Estudio Económico de América Latina*, de 1957, donde, por primera vez, la Cepal da a conocer el examen estructuralista, Sunkel explica las presiones inflacionarias estructurales al analizar el papel jugado por la inflexibilidad de la oferta, la reducida tasa de formación de capital, las tendencias al deterioro de la productividad media de la economía y la inestabilidad, inflexibilidad y regresividad del sistema tributario. A lo anterior agrega “las presiones inflacionarias circunstanciales”, entre ellas, los aumentos salariales (que obligan a recordar la teoría espiral de salarios-precios), catástrofes nacionales, aumentos de los precios de las importaciones, etc. A su vez las “presiones inflacionarias acumulativas”, que involucran la “orientación de las inversiones, las “expectativas”, la productividad, el desaliento de las exportaciones, etc., se complementan con “los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias”.

La *Dialéctica de la Inflación*, de Héctor Malavé Mata es un alegato cargado de denuncias y sugerencias teóricas. Reconoce el catedrático y escritor venezolano la importancia y originalidad del planteamiento cepalino. Al

referirse a las tesis cuantitativas, recuerda que sus programas antiinflacionarios comprenden medidas que se reducen al ámbito monetario y facilitan el advenimiento de capitales extranjeros. Por el contrario, estima, “la concepción estructuralista latinoamericana constituye el expediente que más se aproxima a los requerimientos del análisis de la inflación”, en nuestros países.

Reconoce Malavé Mata el valioso significado del examen estructuralista, pero se queja, al final, del devenir desarrollista de la Cepal.

\*\*\*

A manera de síntesis, hay necesidad de reconocer, como así ha sucedido por parte de los analistas críticos del mundo, la originalidad de la Escuela Cepalina en el estudio de la inflación, bajo una óptica eminentemente estructural.

En el libro *Teoría de la Inflación, el Interés y los Salarios*, me permití proponer razonamientos concernientes a la inflación, con opiniones distintas al monetarismo y otras hipótesis.

TEORÍA  
OFERTA  
PRECIO

---

AL REFERIRME a Carlos Marx y a los marxistas posteriores, incluso los economistas de la Unión Soviética, conceptué que también ellos participaron de la deducción cuantitativa o monetarista. Los soviéticos, por ejemplo, pensaban que el mantenimiento del patrón oro descartaba la inflación, por cuanto el abuso de las emisiones no tenía cabida. P. Nikitin, tal vez el autor más difundido en nuestras universidades, en su muy conocido texto *Economía Política*, afirmaba: “La inflación es depreciación del papel moneda. Esta depreciación se refleja cuantitativamente en los precios”. E. Andrés, al recoger el legado de Marx y de la Academia de Ciencias, resumía: “Como inflación denominamos el proceso de depreciación del papel moneda como consecuencia de su exceso en circulación”.

Tal vez por su apego al legado de Marx en sus apreciaciones sobre el patrón oro, y no obstante el control absoluto de los precios que se ejercía en la Unión Soviética para impedir la inflación, dichos economistas imaginaban que era este un fenómeno propio del capitalismo por el abuso en el manejo monetario. Nunca intuyeron ellos que si en los territorios de la Unión Soviética se hubiesen descubierto fabulosas minas de oro, digamos como las de la Conquista americana, el absoluto control en los precios, impedía la inflación.

Marx había expuesto, con carácter de ley, un concepto apegado a los

economistas clásicos sobre el papel moneda y el oro. Su pensar era así: “Una ley específica de la circulación del papel moneda podrá solo originarse en su relación representativa con el oro. Y esta ley es sencillamente la siguiente: que habrá que limitar la emisión del papel moneda a la cantidad en que el oro que ese papel simbólicamente expresa tendría realmente que circular”.

Sin embargo, necesario es reconocer que Marx fue acertado y brillante en los primeros capítulos de *El Capital*, al estudiar lo que él llamó la Ley de la Circulación. En dicho enunciado afirma que “la suma de los precios de las mercancías por el número de circulación de la moneda del mismo nombre, es igual a la masa de dinero que funciona como instrumento de circulación. Desde ese punto de vista, puede decirse que Marx invierte el planteamiento cuantitativo, al suponer, que la suma de los precios más la intensidad de la circulación, son las que condicionan la cantidad de dinero indispensable para la circulación.

En mi concepto, la inflación es un fenómeno que depende exclusivamente del dominio de la oferta —y por lo tanto, del precio— por parte de los productores y vendedores. Siempre la cantidad de dinero que está en circulación corresponde a la necesaria para la circulación, de acuerdo con el nivel general de los precios. Esta teoría de la inflación la he llamado *Oferta Precio*.

Las mercancías entran al mercado con su precio. En la teoría valor trabajo las mercancías son medibles en el cambio por la cantidad de trabajo necesaria para su producción.

Bajo el rigor de este razonamiento de los economistas clásicos, especialmente de Smith y Ricardo, Marx explica la acumulación a través de la plusvalía, o mayor valor, que los capitalistas no entregan a los trabajadores.

En esos primeros tiempos de la etapa industrial del capitalismo las altas tasas de plusvalía permitían altas tasas de acumulación. Más tarde, al decir de algunos observadores, la organización sindical obrera para la defensa de los salarios, por un lado, y la concentración monopolista del capital, por el otro, hicieron de la inflación el agente adecuado para la acumulación.

En todas las etapas de la humanidad las mercancías han entrado al mercado con un precio previamente fijado por los oferentes. Incluso en el período colonial de la abundancia de metales, los comerciantes y especuladores se aprovechan de la escasez para fijar los altos precios.

La inflación es un fenómeno de precios y no de moneda. La moneda no es agente activo sino pasivo. Responde su cantidad al volumen de los precios fijados por productores y distribuidores.

Los precios jamás han sido la consecuencia del actuar de manos invisibles u ocultas de hechos objetivos (oferta y demanda, o demanda y oferta), o subjetivos, como gustos o presiones psicológicas. Los productores y oferentes en general, en todos los tiempos y circunstancias, han dominado y dominan. Más aún, en la etapa actual de máxima concentración. Incluso en las economías de guerra, que es cuando con mayor énfasis se ha puesto de presente el fenómeno inflacionario calificado como galopante, la verdad es que el Estado emite o crea dinero para adquirir las mercancías de altos precios. Un autor norteamericano, al referirse a esta realidad en los períodos de guerra, recuerda que en los Estados Unidos en la guerra de secesión los precios subieron sin un debido aumento del dinero circulante; y en el conflicto vietnamita, comenta George J. W. Goodman (Adam Smith), en el libro *Papel Moneda*, se “echó mano de las medidas convencionales: restricción del crédito y aumento de la presión fiscal. La economía se resintió y aminoró el ritmo, pero no así la inflación, que cobró más impulso del que

habían imaginado los que propusieron la receta”.

Desde los tiempos de Aristóteles, como lo dice el filósofo en su *Política*, los monopolios imponen los precios de las mercancías. En sus distintas formas y estrategias de dominio del mercado la actividad monopolista establece condiciones.

Alberto Baltra Cortés, en su voluminosa obra, *Teoría Económica*, explica la actuación de las empresas en busca del dominio del precio. Las concentraciones horizontales y verticales, los carteles, *trust*, uniones comerciales, etc., actúan de acuerdo a sus conveniencias.

En primer término, escribe Baltra Cortés, estas agremiaciones empresariales tienden a subir los precios. Unas veces “restringen el volumen de la producción poniendo en práctica lo que se llama malthusianismo económico que, a trueque de conservar o acrecentar las ganancias de los empresarios, sacrifica la sociedad disminuyendo la oferta de los bienes disponibles. Fue el caso de la quema de café en el Brasil, de la destrucción de algodón en los Estados Unidos, de maíz en la Argentina, de las combinaciones de las salitreras de Chile”. Cuando se hace uso del *dumping*, la baja de los precios lleva el propósito de desplazar competidores.

En nuestros días, con el papel alienante que juegan los medios de comunicación, especialmente la televisión, hay que aceptar que los economistas norteamericanos que han estudiado la realidad del mercado de su país y del mundo capitalista en general, tienen razón cuando hacen burla del ponderado poder del consumidor. La verdad es que el sujeto potencial de compra llega al punto de venta con el gusto preparado por la propaganda y tiene que someterse al mandato de la moda impuesta por los productores. En las economías socialistas, el poder omnímodo del Estado y el dominio absoluto de

la oferta, descartó la participación preponderante del consumidor. Incluso en la populosa China se obligó en el pasado a sus mil millones de habitantes a lucir el mismo estilo de vestido.

Para dar claridad al planteamiento hay que aceptar que la inflación, como un fenómeno de precio, bien puede darse en las economías capitalistas o socialistas.

Quiere decir lo anterior que, en ningún caso, la responsabilidad recae sobre agentes invisibles o visibles del mercado, o de fuerzas contrapuestas de compradores y vendedores, dada una masa monetaria, ya sea que ésta cuente o no cuente con respaldo en oro.

La inflación, se ha dicho, es el impuesto que pagan los de abajo. Con la inflación la distribución inequitativa del ingreso se acrecienta.

En reciente lectura de un libro publicado hace cuarenta años encuentro un curioso análisis de la inflación. El economista paraguayo Nicasio Martínez Díaz, en su libro *Teorías Monetarias*, enjuicia a los voceros del análisis de los precios en el examen de la inflación. Así, por culpar al gobierno del problema inflacionario, libera la responsabilidad a los productores y vendedores. Sus conceptos, son: “Las autoridades suelen preferir hablar de la inflación de precios, pretendiendo evitar que se hable de la desvalorización del signo monetario como consecuencia de las emisiones abusivas. Al hablar de inflación de precios, se pretende dar la impresión de que el alza de los precios y del costo de la vida es ocasionado por algo desconocido, misterioso, que está en las mercaderías y no en el manejo de la moneda... La inflación es el exceso de moneda, y no se puede trasladar la culpa a (productores) vendedores de monedas extranjeras y comerciantes de mercancías importadas...”.

Contrario a lo anterior, me he permitido deducir que los precios no suben por el exceso de dinero (volumen de moneda nacional, cheques, tarjetas de crédito, etc.,) sino al revés: la cantidad de dinero (en sus distintas formas) que participa en el mercado, es la exigida por el nivel de los precios.

En otras palabras, la cantidad de dinero en circulación, dada la suma total de los precios, tiende a corresponder a la realmente necesaria para una circulación dada.

Muy especialmente en las economías subdesarrolladas, la dependencia económica, financiera y tecnológica, facilita el dominio de la oferta de mercancías. Los hechos estructurales propios de la propiedad del capital y de la tierra, con su manifiesta concentración, manejan la oferta y facilitan el alza inflacionaria de los precios.

Por todo lo expuesto, me permito alegar que las mercancías cuando entran al mercado cuentan ya con un precio fijado por los oferentes dominadores. El ritmo de las transacciones condiciona el ritmo de la circulación del dinero. Cada unidad monetaria simboliza el valor de una parte alícuota del precio total de la producción material mercantil.

La inflación, pues, se expresa en los cambios ascendentes de los precios que, a su vez, obligan a mayores cantidades de medios de pago indispensables para la circulación.

Por medio de la circulación la acumulación se acrecienta. Es, pues, el instrumento más adecuado, en la actividad económica, para la búsqueda y obtención de utilidades dinerarias.

COLOFÓN  
EL MARXISMO  
Y LA  
INFLACIÓN

---

EL ECONOMISTA PERUANO, radicado en Bogotá, doctor Ramón García R., se adelanta, en carta publicada en la edición No. 101 de *Desarrollo Indoa-mericano*, a mencionar conductas de políticas económicas deducidas del supuesto teórico oferta-precio de la inflación.

Porque una cosa es la teoría económica (planteamientos especulativos, hipótesis que facilitan el conocimiento científico, conjunto de leyes que sustentan la razón de los fenómenos sociales) y otra la política (estrategia adoptada para lograr objetivos, empleos de medios para obtener resultados, “orientaciones o directrices que rigen la actuación en un asunto o campo determinado”, etc.).

En su misiva, el doctor García me escribe: “El análisis de las teorías de inflación que usted presentó en la Academia de Historia, es completo. Yo simpatizo con su enfoque oferta-precio. Y mucho me agradó saber, como lo explicó la noche siguiente en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, que algunos economistas soviéticos en los comienzos de los años ochenta ya la acogían, al decir de los académicos E. Andrés y V. Rysin, en el libro *La Teoría del Dinero de Marx y la Actualidad*, publicado por la Editorial Progreso. Lo curioso del asunto es que antes se apegaran a la teoría cuantitativa del circulante respaldado con oro, de Carlos Marx, cuando

la realidad la tenían ante sus ojos: Por el control absoluto de los precios y servicios, la Unión Soviética, en sus etapas de esplendor, no conoció la inflación”.

En verdad, como oportunamente lo observamos, los economistas de la era socialista siguieron la pauta de Marx en la explicación de la inflación. El gran creador de la ideología del materialismo dialéctico moderno, en materia monetaria, expuso el tema así: “Una ley específica de la circulación del papel moneda podría solo originarse en su relación representativa con el oro. Y esta ley es sencillamente la siguiente: que habrá que limitar la emisión del papel moneda a la cantidad en que el oro que ese papel simbólicamente expresa tendría realmente que circular”.

En los textos soviéticos de los primeros años, el modelo predominó. Eugenio Varga, uno de los economistas de gran acogida en los tiempos de posguerra mundial de 1945, en su libro *Economía Política e Imperialismo*, repite el legado al opinar que “la causa fundamental de la inflación está en el divorcio entre el contenido en especie y la expresión monetaria... Nuestros autores, agrega, se limitan a reproducir la conocida explicación de Marx relativa al exceso de dinero en billetes en los canales de circulación. Esta formulación, claro está, es absolutamente justa...”. Luis Segal, autor también muy cotizado a finales de los cuarenta, es más devoto al definir la inflación en sus *Principios de Economía Política*, como “la emisión de papel moneda en una proporción que sobrepasa a la cantidad de moneda oro necesaria para la circulación”. P. Nikitin, en su muy divulgada *Economía Política*, explica con sencillez didáctica la inflación por la desigualdad que se presenta entre el papel moneda y las monedas de oro, o, simplemente, el oro que la respalda. Y, como autoridad máxima doctrinaria, se puede concluir transcribiendo los conceptos del *Manual de Economía Política* de la propia Academia de Ciencias de la URSS, en la edición de 1957 de la Editorial Grijalbo. Allí

puede leerse: “La emisión excesiva del papel moneda, que provoca su depreciación y que las clases dominantes aprovechan para cargar los gastos del Estado sobre los hombros de las masas trabajadoras y reforzar la explotación de éstas, recibe el nombre de inflación. Por mucho papel moneda que se emita, solamente éste representa el valor de la cantidad de oro necesaria para alimentar la circulación de mercancías”.

Sin embargo, y esta es la razón de este artículo, debo rectificar los conceptos expresados en mi discurso en la Academia de Historia, tal como la expresé en la Academia de Ciencias Económicas, cuando hice saber que a finales de los años ochenta las cosas habían cambiado, pues para mí fue muy grato enterarme que algunos autores soviéticos acogían el enjuiciamiento de la inflación a través del dominio de los precios por parte de los oferentes.

Así, el académico E. Andrés en el libro mencionado por el doctor García, después de dedicar varias páginas refutando mi tesis, en la página 125 de dicha obra, revela:

“En toda la obra de Consuegra se resalta la idea de que el papel moneda expresa el valor sumario de las mercancías y los servicios destinados a la venta.

Semejante tesis es compartida también por la mayoría de los partidarios de la desmonetización del oro, incluidos algunos economistas soviéticos.”

En 1980 fui invitado por la Academia de Ciencias de la Unión Soviética. En Moscú varias veces nos reunimos con el objeto de dialogar sobre el tema de la inflación. Mi libro, *Un Nuevo Enfoque de la Teoría de la Inflación*, había sido publicado en ruso y era conocido en los medios académicos. Fueron gratos momentos que perduran en la memoria, de conversaciones

animadas y de escuchar respetuoso, aunque los puntos de vista no coincidieran siempre.

Ahora, al leer la obra de E. Andrés y su prologuista V. Risyn, y saber, además, que en la Rusia actual, sin controles de precios y bajo el festín del neoliberalismo, la inflación se manifiesta en su esplendor como en todos los países capitalistas de nuestros días, pienso que a lo mejor algo de lo dicho entonces vale la pena.

El doctor Diego Hernández, ilustre educador de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad del Zulia, quien está dictando conferencias en la Universidad Simón Bolívar, comentaba a los oyentes, en su gracioso estilo maracucho, al referirse al tema: “Pero chico, en Venezuela tuvimos estabilidad monetaria hasta cuando existió el control de cambios. Después vino el desbarajuste. Sin control y neoliberalismo, la inflación siempre hará su agosto. Y esto es así aunque el genial Carlos Marx haya dicho otra cosa”.

Tomado de *El Herald* del 20 de agosto de 1996

## Bibliografía

- Aguado, Fray Pedro. *Recopilación historial*. Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de Colombia, 1956.
- Aguirre, Manuel Agustín. *Apuntes para el estudio de la historia del pensamiento económico*. Quito, 1962.
- Andrade, Roberto. *Historia del Ecuador*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1984.
- Andrés, Enrique. *La teoría del dinero de Marx y la actualidad*. Moscú, Editorial Progreso.
- Baltra Cortés, Alberto. *Teoría Económica*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1968.
- Barcelli, Agustín. *Breve historia económica-social del Perú*. Lima, Editorial Jatunruna, 1981.
- Carbó, Luis. *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador*. Quito, 1953.
- De las Casas, Fray Bartolomé. *Historia de las Indias*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1951.
- Franco, Gabriel. *Historia de la economía por los grandes maestros*. Editorial Aguilar, 1951.
- Friedlaender, Heinrich. *Historia Económica de Cuba*. La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 1978.
- Hazlitt, Henry. *¿Qué es la inflación?* Buenos Aires, Editorial Emece, 1951.

- Keynes, John Maynard. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Lascari, Constantino. *Historia de las ideas en Centroamérica*. Editorial Universitaria Centroamericana, 1982.
- Le Reverend, Julio. *Historia Económica de Cuba*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1974.
- Le Roy Miller, Roger y Pusinelli, R. W. *Moneda y Banca*. Bogotá, Editorial Camargo, 1993.
- Malavé Mata, Héctor. *Dialéctica de la Inflación*. Caracas, Editorial Universidad Central de Venezuela, 1972.
- Martínez Díaz, Nicasio. *Teoría Monetaria*. Asunción, 1995.
- Nawlyn W. T. *Teoría Monetaria*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Núñez, Jorge y otros. *Historia económica de América Latina*. Quito, Editorial Nacional, 1992.
- Parra-Peña, Isidro. *La inflación nuestra de cada día*. Bogotá. Editorial Plaza & Janés, 1988.
- Pinto, Aníbal. *Inflación, raíces estructurales*. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Popescu, Oreste. *Aportaciones a la Economía Indiana*. Buenos Aires, Editorial Pontificia Universidad Católica, Argentina, 1995.
- Popescu, Oreste. "Contribuciones latinoamericanas para el desarrollo de la teoría cuantitativa del dinero". En la Revista *Desarrollo Indoamericano* N° 100 (1995).
- Popescu, Oreste. "El pensamiento social latinoamericano y las teorías del justo precio y cuantitativa de la moneda". En la Revista *Desarrollo Indoamericano* N° 82. (1985).
- Popescu, Oreste. *Ensayos de doctrinas económicas argentinas*. La Plata. Editorial Instituto de Economía y Finanzas, 1963.
- Popescu, Oreste. *Estudios en la Historia del Pensamiento Económico La-*

- inoamericano*. Bogotá. Editorial Plaza & Janés, 1986. (Colección *Antología del Pensamiento Económico y Social de América Latina*, N° 10).
- Presbisch, Raúl. *Obras escogidas*. Bogotá. Editorial Plaza & Janés, 1983. (Colección *Antología del Pensamiento Económico y Social de América Latina*, N° 3).
- Relaciones de Mando. *Memorias de gobernantes de la Nueva Granada*. Bogotá. Editorial Imprenta Nacional, 1910.
- Reyes, Óscar Efrén. *Breve historia general del Ecuador*. Quito, 1966. 2v.
- Rivarola Paoli, Juan Bautista. *Historia monetaria del Paraguay*. Asunción, 1982.
- Roel, Virgilio. *Historia Económica y Social de la Colonia*. Lima. Editorial Gráfica Labor, 1970.
- Sabogal Tamayo, Julián. *Historia del pensamiento económico colombiano*. Bogotá. Editorial Plaza & Janés, 1995.
- Sedillot, René. *El ABC de la inflación*. Buenos Aires. Editorial Siglo Veinte, 1962.
- Smith, Adam. *Papel moneda*. Barcelona. Editorial Grijalbo, 1983.
- Sunkel, Oswaldo. Un esquema general para el análisis de la inflación. En la *Revista Economía* N° 62.
- Urquidí, Víctor L. *Viabilidad Económica de América Latina*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Velandia, Roberto. *El descubrimiento de América y sus antecedentes*. Bogotá. Editorial Biblioteca de Historia Nacional, 1995.
- Academia de Ciencias de la URSS. *Manual de Economía Política*. México, Editorial Grijalbo, 1957.
- Nikitin P. *Economía Política*. Moscú, Editorial Progreso, 1959.
- Segal, Luis. *Principios de Economía Política*. Montevideo. Ediciones Pueblos Unidos, 1947.
- Varga Eugenio. *Economía Política e Imperialismo*. Buenos Aires, Editorial Cartago, 1959.

# Índice General

Prólogo ..... VII

## **DOCTRINA DE LA PLANEACIÓN**

**COLOMBIANA** ..... 1

Presentación ..... 3

### **Primera parte**

#### **LA PLANEACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES**

**LATINOAMERICANOS** ..... 5

Introducción ..... 7

#### **LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA**

La Legislación de la Planeación Nacional hasta 1958 ..... 19

La Legislación actual de la Planeación Nacional ..... 21

Organización interna del Departamento Administrativo  
de Planeación ..... 24

Las Funciones del Consejo Nacional de Planeación ..... 26

Labores desarrolladas y documentos producidos por  
Planeación Nacional ..... 26

Comentarios a la Legislación de la Planeación Nacional .....	29
Legislación y Doctrina de la Planeación Departamental .....	37
<b>Características fundamentales de la Planeación</b>	
Departamental .....	39
Importancia de la Planeación Departamental .....	40
La Planeación Departamental y la Descentralización .....	41
La concentración económica y fiscal .....	41
La Planeación como instrumento para la Descentralización Integral .....	44
La Planeación Interdepartamental y las Corporaciones Autónomas .....	45
Comentarios generales sobre Corporaciones Autónomas .....	47
La Planeación Municipal .....	48
Datos históricos de la legislación municipal sobre planeación .....	49
Las Oficinas de Planes Reguladores .....	50
La Planeación Integral Municipal .....	52
Características de la Planeación Municipal .....	53
Propósitos de la Planeación Municipal .....	57
<b>Fuerza Legal de la Planeación en la Administración</b>	
Municipal .....	58
Planeación Municipal Democrática .....	58
La Importancia del Municipio y la Planeación .....	59
La Planeación y la Vivienda .....	59
 <b>LA PLANEACIÓN EN PAÍSES LATINOAMERICANOS</b>	
Planeación en Venezuela .....	63
La planeación en el Ecuador .....	66
La planeación en el Perú .....	68
La planeación en Puerto Rico .....	69

**Segunda parte**

**EL CICLO ECONÓMICO Y LA PLANEACIÓN**

Intróducción ..... 75

**TEORÍAS DE LA COYUNTURA Y POSIBILIDADES  
DE UNA POLÍTICA ANTICÍCLICA EN UNA**

**ECONOMÍA DEPENDIENTE ..... 77**

La Crisis económica ..... 79

Teorías de las Crisis ..... 84

Teoría Clásica ..... 86

Teoría puramente monetaria ..... 89

Otras Teorías Monetarias y Teorías de la Sobreinversión ..... 95

Teorías Psicológicas ..... 103

Aportes de Keynes ..... 105

Teoría del Subconsumo ..... 109

Teorías de la Sobre-producción ..... 111

Teoría de las contradicciones del sistema ..... 112

Otras Teorías ..... 115

Repercusión de la crisis en los países subdesarrollados ..... 116

Políticas Defensivas contra el Ciclo ..... 117

Las fallas de la Monoexportación ..... 119

La política fiscal del Estado ..... 130

**Tercera parte**

**LEGISLACIÓN COLOMBIANA SOBRE  
PLANEACIÓN**

Ley 19 de 1958 ..... 135

Decreto 1088 de 1959 ..... 154

Decreto 2042 de 1959 ..... 158

Proyecto de Ordenanza para un departamento colombiano ... 159

Proyecto de Acuerdo recomendado a los municipios  
capitales con más de cien mil habitantes para crear  
Oficinas de Planeación ..... 166

BIBLIOGRAFÍA ..... 175

**ORIGEN LATINOAMERICANO DE LAS  
TEORÍAS DE LA INFLACIÓN .** ..... 179

LA ESCUELA ESTRUCTURALISTA ..... 209

TEORÍA OFERTA PRECIO ..... 219

Colofón - EL MARXISMO Y LA INFLACIÓN ..... 227

BIBLIOGRAFÍA ..... 233

ÍNDICE GENERAL ..... 237