UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
HEMEROTECA

José Consuegra Higgins

Apuntes de Economía Política

TERCERA EDICIÓN

grijalbo

Apuntes de Economía Política

José Consuegra Higgins

Apuntes de Economía Política

TERCERA EDICIÓN

grijalbo

PRIMERA EDICIÓN: MAYO 1963
SEGUNDA EDICIÓN: MAYO 1964
TERCERA EDICIÓN: DICIEMBRE 1997

© 1997 José Consuegra Higgins

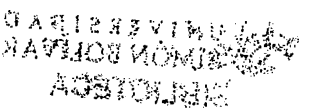
© 1997 EDITORIAL GRIJALBO S.A.
Calle 64 No. 88A-06 Int. 1 y 2
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

ISBN 958-639-134-5

Preparación Editorial
MULTILETRAS EDITORES LTDA.
Av. Ciudad de Quito No. 63E-63
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

Impresión
Panamericana Formas e Impresos S.A.

Impreso y hecho en Colombia



ÍNDICE

NOTA DEL AUTOR 11

PRÓLOGO DE LA PRIMERA EDICIÓN 13

PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN 19

SISTEMAS ECONÓMICOS 25

La clasificación de los sistemas – El colectivismo primitivo – El esclavismo – El feudalismo – La etapa mercantil del capitalismo – La etapa industrial del capitalismo – La etapa financiera del capitalismo – Socialismo planificado.

MERCANCÍAS Y MERCADOS 39

Mercancías – El valor de uso y el valor de cambio de las mercancías – Mercados – Mercados perfectos e imperfectos – Las transacciones – Elementos del mercado.

OFERTA, DEMANDA Y PRECIO 43

Las leyes de la oferta y la demanda – Qué es la demanda – Qué determina la demanda – Qué es una tabla de demanda – Qué es un gráfico de la demanda – Cuadro y gráfico de la demanda – Modelo hipotético de compradores – La escala de preferencia – La satisfacción marginal decreciente – Demandas elásticas e inelásticas – Demandas excepcionales – Qué es la oferta – Los principios teóricos de la oferta – Gráficos de la oferta – Los movimientos de la curva de la oferta – El precio – El precio de equilibrio – Ejemplos de casos colombianos para explicar las Leyes de la oferta y la demanda.

EL VALOR 55

La importancia del estudio del valor en la economía – Las diferentes teorías explicativas del valor – Teoría clásica del valor trabajo – Los aportes de Smith, Ricardo y otros economistas en la teoría del valor – Teoría del valor-trabajo y plusvalía – Teorías de la utilidad – Teorías eclécticas

EL MONOPOLIO 67

Las características monopolísticas de las economías desarrolladas – La concentración como fenómeno del desarrollo de la economía – Qué es el monopolio – Precios de monopolios – Teoría sobre el precio monopolio – Cuadros y gráficos para explicar los precios de monopolio – Clases de monopolios – los monopolios oficiales – El duopolio – El cartel – El Trust – Las integraciones verticales y horizontales – Los consorcios – El holding – El ring – El corner – El pool – Los monopolios y las normas legales en algunos países.

LOS MONOPOLIOS EN COLOMBIA 79

La concentración de la propiedad territorial en Colombia – La concentración del capital en Colombia – La concentración del capital en Sociedades Anónimas en Colombia – La ley y los monopolios en Colombia – El espíritu de las leyes colombianas contra los monopolios – Ley 155 de 1959 – Decreto No. 3307 de 1963.

EL INTERÉS 93

Análisis histórico del interés – Qué es el interés – El interés en el sistema capitalista – Teorías interpretativas del interés – Teorías de la productividad – Teoría que compara el

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

interés con el alquiler – Teoría del cambio de valores – Teoría Marxista del interés – Los primeros economistas y el tipo de interés – La escuela clásica y el tipo de interés – Teoría de Keynes sobre el interés – Teoría de la utilidad – Teoría de diferentes factores – Los documentos que reciben intereses – Los bonos – Las acciones – Las letras de cambio – Cómo puede calcularse el interés de los bonos – El interés en la legislación colombiana.

EL AHORRO 105

Qué es el ahorro – Teorías modernas sobre el ahorro – Que es la inversión – Los conceptos de Keynes sobre el ingreso, ahorro e inversión – Categorías del ahorro.

EL SALARIO 109

Que es el salario – Las leyes y teorías de los salarios – La teoría de los ingresos de Smith – La teoría del precio natural de Ricardo – La teoría del fondo de los salarios – La doctrina de Malthus – El crecimiento geométrico de la población y el crecimiento aritmético de la producción en la teoria malthusiana de los salarios – La teoría de la productividad del trabajo – La teoría marginal del trabajo – La ley de bronce de los salarios – La doctrina social cristiana del justo salario – Los conceptos fascistas sobre el trabajo y los salarios – La teoría Marxista de los salarios – Los conceptos de Keynes sobre el salario – Los Salarios nominales y reales – Los salarios mínimos – Las escalas móviles en los salarios.

EL SALARIO EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA 131

El salario en la legislación colombiana – El Consejo Nacional de Salarios y la escala móvil – Comentarios a la Ley 187 de 1959 – Comentarios a la Ley 1a. de 1963 – Retroceso de la legislación – La legislación sobre salarios en otros países – Texto de la Ley 187 de 1959 – Texto de la Ley 1a. de 1963.

EL CAMBIO, LA MONEDA Y EL DINERO 145

El proceso histórico del cambio – Etapas de desarrollo en el cambio – Primera etapa del cambio – Segunda etapa del cambio – Tercera etapa del cambio – Proceso histórico de la moneda – La moneda en Colombia – Propiedades del dinero – Qué es la moneda – Teoría Cuantitativa de la Moneda – La ecuación de cambio – La ley de la circulación – Los factores de la teoría monetaria – La masa de dinero – La velocidad de la moneda – El precio de las mercancías – El número de transacciones – La cantidad de dinero necesaria para la circulación – Inflación – Causas y proceso de la inflación – Las inflaciones mederadas y galopantes – Incidencia de la inflación en los diferentes sectores económicos y sociales: Gobierno, consumidores, deudores, acreedores, asalariados y empleados, productores, comerciantes y especuladores, agricultores, exportadores, importadores, pequeños inversionistas – Las políticas contra la inflación – Medidas monetarias anti-inflacionarias – Medidas bancarias – Medidas fiscales contra la inflación – Medidas de producción – Medidas de control – Medidas en los salarios.

LA BANCA 173

El crédito – El crédito y la riqueza – Clases de créditos – Los créditos a la producción – Los créditos al consumo – Los créditos públicos – Los créditos especulativos – El crédito y los bancos – El proceso histórico de los bancos – Funciones de los bancos – Por qué se acude al banco – Conducta general de la banca comercial – Los recursos de los bancos – Clases de depósitos – Los depósitos a la vista, a plazos fijos, con aviso previo y de ahorros – Las reservas o encajes bancarios – Los sistemas de compensación – La creación de dinero por parte de los bancos – Los medios de pagos – Cálculo de los medios de pagos – Los créditos y la creación de dinero – El descuento – Operaciones con valores mobiliarios.

LA BANCA CENTRAL 188

Las características del Banco Central – Funciones generales de la banca central – El Banco Central como emisor – El encaje de la banca central – Las emisiones y los sistemas de cambio – Los sitemas de patrón oro, oro en lingotes y oro y divisas – El

redescuento – El Banco Central y el control del crédito – El control del crédito a través del tipo de interés, porcentaje de reservas y selección crediticia – El Banco Central como banquero de bancos – El Banco Central como custodia de reservas – El Banco Central y la función de compensación – El Banco Central como banquero del gobierno – El Banco Central y el público – Diferentes clases de bancos centrales – Banco Central mixto – Banco Central nacionalizado.

LA BANCA EN COLOMBIA 198

La banca comercial en Colombia – Requisitos para la formación de un banco comercial – Los bancos comerciales y sus capitales – Las operaciones autorizadas – las reservas legales – los bancos de fomento – los bancos coo-perativos – La Superintendencia Bancaria – Funciones de la Superintendencia Bancaria – El Banco de la República – Características del Banco de la República – Funciones de la Junta Directiva – Operaciones realizables del Banco de la República – El privilegio de emisión – La emisión y el encaje – La convertibilidad – Reformas de importancia – La nacionalización del Banco de la República – La nacionalización y la selección crediticia – Los créditos según destino en Colombia – La Junta Monetaria – Funciones de la Junta Monetaria – Medidas tomadas por la Junta Monetaria – Texto del Decreto Ley que creó la Junta Monetaria

COMERCIO INTERNACIONAL 223

Los Mercantilistas – El principio regulador – La doctrina clásica – Las tesis librecambistas de Smith – La teoría de los costos comparativos – La teoría de la demanda recíproca – Los nuevos aportes teóricos – Las teorías del equilibrio – El divorcio doctrinario con el liberalismo – Las teorías proteccionistas de List – La doctrina actual del proteccionismo – El proteccionismo planificado de los países socialistas – Las teorías del comercio internacional – Las teorías librecambistas – Los argumentos en favor de las teorías librecambistas – Las teorías proteccionistas – Los argumentos en favor de las teorías proteccionistas – La política proteccionista – Herramientas del proteccionismo – El sistema arancelario – Las tarifas específicas y Ad valorem en los aranceles – Clases de aranceles – Los aranceles y los precios – Los tratados comerciales – Las listas de mercancías prohibidas – Los contingentes de importación – El control de cambios – Las prácticas comerciales contra el proteccionismo – El Dumping esporádico y sistemático – Las balanzas comerciales y de pagos – Partidas de la balanza de pagos.

EL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO 256

La política colombiana de comercio exterior – El proteccionismo en el siglo XIX – El librecambismo en el siglo XIX – La doctrina y la política comercial colombiana en el presente siglo – Características del comercio exterior colombiano – La balanza comercial colombiana desde 1834 hasta 1963 – La balanza de pagos de Colombia – Elementos integrantes de la balanza de pagos en 1963 – La legislación colombiana sobre controles de importación y de cambio – Las zonas francas industriales, zonas libres y puertos libres – Características de un puerto libre – Caraterísticas de una zona libre comercial – Caraterísticas de una zona franca industrial – La legislación colombiana sobre puertos libres y zonas francas industriales – Comentarios sobre puertos libres y zonas francas industriales.

LA CONFERENCIA MUNDIAL DE GINEBRA SOBRE COMERCIO EXTERIOR .. 270

La conferencia de La Habana y la conferencia de Ginebra. – La situación del comercio en el mundo subdesarrollado – La situación del comercio latinoamericano – Los índices de precios del comercio exterior colombiano y términos de intercambio – Lo que buscan los países subdesarrollados – La creación de un organismo internacional para el comercio – Las propuestas que se discuten en Ginebra – Comentarios a la conferencia de Ginebra.

MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO 280

La carta del Atlántico, la carta de La Habana y los tratados regionales de comercio – Qué es un mercado común – El mercado común y las zonas de libre comercio – El

mercado común europeo – Objetivos del mercado común europeo – El mercado común latinoamericano – Las características actuales del comercio latinoamericano – Participación de las exportaciones de América Latina en las importaciones totales de otras áreas e inclusive de su propia área – Lo que se busca en el mercado común latinoamericano – Los problemas del mercado común latinoamericano – El mercado común y el desarrollo latinoamericano – Los antecedentes del mercado común latinoamericano – El tratado de Montevideo – El tratamiento de la nación más favorecida – Las disposiciones sobre agricultura – Las medidas en favor de los países menos desarrollados – Los órganos de la Asociación latinoamericana de libre comercio.

TEXTO DE LA LEY 1a DE 1959 294

LOS CICLOS ECONÓMICOS 317

Introducción – Qué son los ciclos económicos – Teoría de las crisis económicas – La teoría clásica – la teoría puramente monetaria – Otras teorías monetarias y teorías de la sobreinversión – Las teorias psicológicas – Los aportes de Keynes – Las teorías del subconsumo – Teorías de la sobre-producción – Teoría Marxista de las contradicciones del sistemaTeorías de las contradicciones del sistema – Otras teorías – Repercusiones de las crisis en los países sub-desarrollados – Políticas defensivas contra el ciclo económico – Las fallas de la monoexportación – Medidas anticíclicas.

LA PLANEACIÓN ECONÓMICA 355

Análisis histórico de la planeación – Las diferencias entre planeación y control – La planeación y el intervencionismo – Los conceptos simplistas de programación neutra – La planeación y el desarrollo económico y social – La planeación integral.

LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 360

La Legislación de la planeación nacional hasta 1958 – La legislación actual de la planeación nacional – Organización interna del Departamento Administrativo de Planeación – Comentarios a la legislación de la planeación nacional – La última reforma de la planeación nacional – Comentarios a esta reforma – Legislación y doctrina de la planeación departamental – Características fundamentales de la planeación departamental – Importancia de la planeación departamental – La planeación departamental y la descentralización – La concentración económica y fiscal – La planeación como instrumento para la descentralización integral – La planeación interdepartamental y las corporaciones autónomas – Comentarios generales sobre Corporaciones Autónomas – La planeación municipal – Datos históricos de la legislación municipal de planeación – Las Oficinas de planes reguladores – La planeación integral municipal – Características de la planeación municipal – Propósitos de la planeación municipal – Fuerza legal de la planeación en la administración municipal – Planeación municipal democrática – La Importancia del municipio y la planeación – La planeación y la vivienda.

LA PLANEACIÓN EN PAÍSES LATINOAMERICANOS 393

Planeación en Venezuela – La planeación en el Ecuador – La planeación en el Perú – La planeación en Puerto Rico

LEYES COLOMBIANAS SOBRE PLANEACIÓN 399

Texto de la Ley 19 de 1958 – Texto del Decreto No. 2042 de 1959 – Texto del Decreto No. 3242 de 1963 – Texto del Decreto No. 3243 de 1963 – Proyecto de Ordenanza para un crear oficinas de planeación Departamentales – Proyecto de Acuerdo recomendado a los municipios con más de cien mil habitantes, para crear oficinas de planeación

BIBLIOGRAFÍA 431

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
BIBLIOTECA

NOTA DEL AUTOR

Con la publicación de estos apuntes sobre diversos temas de Teoría Económica sólo nos anima el propósito de crear alguna inquietud entre las personas simpatizantes con la Economía.

En realidad, aunque a estas notas de Economía Política generosos profesores pueden darle el apelativo de texto, más que todo a lo que aspiramos es a abrir la brecha con el primer intento, a fin de que nuestros colegas más autorizados se decidan a escribir los manuales que tantos estamos necesitando. En nuestro concepto uno de los problemas más graves de nuestras Facultades de Economía radica en el uso y abuso que se hace de textos extranjeros escritos para estudiantes de otros países de economías desarrolladas, cuyos análisis, ejemplos y explicaciones de las teorías, resultan algunas veces inadecuadas en nuestro medio.

Apenas hemos recogido algunos capítulos de materias correspondientes a los cursos de Economía General. En próximas publicaciones, si es que se presenta la oportunidad, agregaremos a los anteriores los capítulos sobre Capital, Renta, Ingresos Públicos y Desarrollo Económico.

Como vía de información y de posible auxiliar en la cátedra de Planificación Económica, al final del libro se incluye el capítulo de análisis de la planeación colombiana, publicado desde hace dos años con el título de Doctrina de la Planeación Colombiana y cuya edición se encuentra totalmente agotada.

JOSÉ CONSUEGRA HIGGINS
Mayo de 1963

fondo del sistema, tiene a la Tesorería General con 574 millones de déficit de inmediato pago; al Gobierno al borde de la bancarrota, con unas terribles perspectivas inflacionarias, como usted habrá visto en la prensa.

"Estoy seguro que su libro será adoptado como texto en nuestras universidades y por eso estimo de gran interés que usted trate en él estos temas, pues yo no creo que para desarrollar más aceleradamente al país sea indispensable arrojarnos al vértigo de la inflación, como ha ocurrido en el Brasil, la Argentina, Chile y Bolivia. Creo que sería preferible quedarnos estancados o ir más despacio, con una moneda sana, que irnos al desorden y al desgreño bajo el rótulo de progreso, con todas las secuelas de la inflación, que tan cabalmente describe usted en el capítulo que me ha enviado".

El doctor Delio Jaramillo Arbeláez, decano de la Facultad de Economía de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, comenta el capítulo de Salarios, así:

"Con verdadero gusto y supremo interés leí el capítulo sobre Salarios que me enviaste y que formará parte de tu nuevo libro. No le he encontrado ninguna objeción y por el contrario me parece un magnífico aporte a la ciencia económica".

El doctor José Hernán Gómez, decano de la Facultad de Economía de la Universidad Gran Colombia, se dirigió al profesor Consuegra en los siguientes términos:

"Reciba usted mis sinceras felicitaciones por la plausible iniciativa de publicar el texto de Economía, donde recoge sus experiencias muy valiosas de la última década. En realidad, nuestras escuelas de Economía están dependiendo más y más cada día de textos extranjeros, especialmente de países que nos llevan muchos años de adelanto en el campo económico y financiero. Solamente la publicación de textos nacionales que nos muestren la historia del país y la aplicación de teorías foráneas a los problemas nacionales podrán salvarnos de esta dependencia extranjera".

Los doctores Alcides Vargas, decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Atlántico, y Silvio Llanos de la Hoz, Profesor de Tiempo Completo de la misma Facultad, dicen:

"Hemos tenido la oportunidad de leer los capítulos principales de su libro en preparación, "Apuntes de Economía Política".

"Consideramos nosotros que su nueva publicación vendrá a llenar el vacío que existe en nuestras facultades por la carencia de un texto de Economía, escrito por un profesional colombiano, que pueda servir de guía a los estudiantes.

"Hasta ahora en las facultades de Economía los profesores tienen que recomendar a sus alumnos los textos de autores extranjeros, que aunque se trata de

obras meritorias, la doctrina allí expuesta como ortodoxa, muchas veces repele con las conveniencias de una economía subdesarrollada como la colombiana.

"Lo meritorio de su libro está en el hecho importantísimo de explicar aspectos de la teoría con ejemplos colombianos y en el de complementar los temas teóricos con análisis de la política económica nacional.

"Son dignos de mencionarse los capítulos sobre el Comercio Internacional, Moneda y Banco Central, lo mismo que los ya conocidos de la Planeación y los Ciclos Económicos. En el estudio del Comercio Internacional usted, sin pecar de parcializado en la exposición de las doctrinas generales, con firmeza y argumentación científica refuta las tesis anti-intervencionistas y presenta bases propias en favor de una política defensiva.

"Pero tal vez lo que resulta más interesante de la lectura de su proyectado libro, es el uso de su estilo sencillo, claro y comprensible, que tan favorablemente ha sido comentado en sus anteriores publicaciones.

"Esperamos, doctor Consuegra, recomendar muy pronto a nuestros discípulos el estudio de **Apuntes de Economía Política**".

El doctor Jorge López, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Antioquia, comentó el capítulo de Desarrollo Económico en la siguiente forma:

"Coincido con las ideas expuestas de descentralización y sobre lo que debe ser la Planeación, lo mismo que con la tesis de lo nocivo sobre lo que debe ser y ha sido, la intromisión de gremios económicos, sin más que el afán de lucro, en los asuntos del Estado".

El doctor Carlos Calderón Mosquera, Profesor de Doctrinas Económicas de la Universidad de América, comentó:

"He leído los capítulos de Monopolio y del Interés y me alegro mucho saber que esté decidido a publicar su obra sobre Economía Política, ya que considero que dicho libro prestará un invaluable servicio a la enseñanza de la Economía en el país.

"Los **Apuntes de Economía Política** corresponden a su madurez intelectual y a su consagración de investigador y catedrático".

El doctor Fabio Morón Díaz, profesor de Tiempo Completo de cátedras de Derecho en la Facultad de Economía de la Universidad de Cartagena, ha manifestado:

"Para los abogados que trajinamos con la ciencia económica, el nuevo libro del Profesor Consuegra, por su claridad y su sencillez en las explicaciones, será un valioso auxiliar. El texto del profesor Consuegra viene a superar las fallas de los textos extranjeros que explican la teoría económica con ejemplos de fenóme-

nos propios de su economía, ya que en él los ejemplos no solo son sacados de la problemática nacional, sino que, además, en cada uno de los capítulos analizados –Interés, Monopolio, Banca, Moneda, Comercio, etc.–, al lado de la exposición puramente teórica, aparece el estudio de la política económica practicada en el país o el relato histórico de los acontecimientos nacionales".

El doctor Bianor García Rojas, profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Economía de la Universidad de Cartagena, quien tiene a su cargo la cátedra de Comercio Internacional, dice:

"Con positivo interés he leído el Capítulo "Comercio Internacional" de sus **Apuntes de Economía Política**, al cual me es grato referirme:

"La forma clara y concisa de su exposición acerca de los distintos tópicos que hacen relación con la Economía Internacional, desde las teorías políticas del Mercantilismo, hasta los temas sobre proteccionismo, libre cambio y balanza de pagos, etc., coadyuvan a que se configure su obra, como texto en las instituciones en donde existe entusiasmo por los estudios de estos estamentos. Sería fructífero que se tomara como manual de consulta no sólo por profesores de la materia, sino también por aquellas personas que transitan a diario por las aceras de los problemas interregionales y de comercio exterior.

"Me atrevo a sugerir a usted, profesor Consuegra Higgins, que si el espacio le alcanza, incluya en su valioso estudio, aunque sea en forma somera, algunas referencias atinentes al actual Estatuto orgánico del régimen de cambios internacionales y de comercio exterior de nuestro país. Asimismo sería de utilidad describir panorámicamente los conceptos Draw-back, valor en Aduanas de las mercancías, exportaciones "mayores" y "menores" de los productos colombianos, esto, por la fuerza descriptiva y analítica de sus contenidos.

"En el segundo capítulo sobre Banca, que también tuve el agrado de leer, sería conveniente hacer referencias "grosso modo", a las instituciones bancarias que nacen en Bretton Woods.

"Por lo anterior, y porque su trabajo **"Apuntes de Economía Política"** constituye un estímulo y un reto en buena lid para que sus colegas de la Universidad de Cartagena aporten su "granito de arena" en la solución de las controversias que se suscitan en los sectores económicos y sociales y cuerpos docentes de nuestra Patria, reciba mis más sinceras felicitaciones".

El doctor Oscar Jiménez López, profesor de Teoría Económica y Economía General de las Universidades Jorge Tadeo Lozano, Gran Colombia y Externado de Colombia, ha conceptuado:

"Desde hace mucho tiempo he venido buscando un libro que en una forma sencilla y comprensible explicara las primeras nociones sobre teoría económica con ejemplos colombianos, para recomendarlo en los cursos de economía. Con

gran beneplácito he hallado que el libro **"Apuntes de Economía Política"** se adapta en todos sus lineamientos al anterior deseo y de hecho viene a llenar un vacío en materia de textos para ser utilizado en las facultades de Economía, ya que como el mismo autor lo expresa, "el uso y abuso de textos extranjeros no adaptables a nuestro medio está trayendo graves problemas en la educación". Por eso considero que el libro del profesor Consuegra significa un gran acierto como tratado sobre principios económicos aplicables a Colombia".

* * *

En mi condición de compañero de labores del profesor Consuegra he podido apreciar su ejemplar capacidad de trabajo. Consuegra es un incansable estudioso e investigador. Es lo que podríamos llamar un auténtico profesional de la cátedra. Pero, además, el profesor Consuegra es un intelectual que moviliza ideas, un crítico social cuya máxima preocupación consiste en identificar, analizar o intentar superar con la enseñanza y la crítica científica, los obstáculos que impiden alcanzar un orden social mejor, más humano y más racional.

GUMERSINDO SERJE AHUMADA
Decano de la Facultad de Economía de la
Universidad de Cartagena.

PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN

La experiencia docente de un profesor universitario, cuando asume con mística y profundidad su función de maestro, deja como testimonio y huella uno o varios textos que sirvan de guía a los estudiantes. Esta exigencia es mayor en el caso de los profesores de la América Latina, en cuyas universidades –y particularmente en el campo de las ciencias sociales– por mucho tiempo, hasta época reciente, se utilizaron casi exclusivamente textos elaborados en los centros académicos de los países desarrollados. Esta circunstancia ha dado lugar a una doble secuela, bajo el signo del llamado efecto de demostración: una es que nuestros estudiantes y estudiosos de las disciplinas económicas tienden a identificar la propia realidad de estos países latinoamericanos con la que se muestra en los libros que vienen de aquellos centros del saber, y admiten -por lo general- los supuestos y los paradigmas en ellos expuestos como conocimientos intelectuales; la otra es que se exalta, a veces exageradamente, la estatura intelectual de los autores extranjeros y se subestima la de los propios intelectuales latinoamericanos, considerados casi siempre como imitadores o seguidores de las luminarias del desarrollo.

José Consuegra Higgins, docente, investigador, intelectual, luchador social, promotor de educación y cultura, con prestigio bien ganado no sólo en su patria colombiana sino en toda la América Latina y más allá, ha mucho tiempo que tomó como elevado sentido de responsabilidad la tarea de elaborar textos de economía que reflejan su experiencia en las aulas, sus reflexiones sobre los problemas y las alternativas de nuestros países, su calificada crítica del llamado por Galbraith y por Samuelson el "saber convencional", su empeño por estimular en los estudiantes y estudiosos la aptitud de análisis de las cuestiones económicas y sociales, en vez de la admisión pasiva de propuestas y afirmaciones contenidas en los libros traducidos. Ello no significa que esos conocimientos originados en otras latitudes no tengan validez o utilidad para el estudio de la realidad en la que vivimos; pero hay que someterlos a la crítica de los hechos y de la razón, crítica

de índole científica, para que formen parte, de ese modo, de nuestro bagaje de conocimientos y de instrumentos sobre la economía y la sociedad. Consuegra ha desarrollado en sus alumnos -numerosos, maduros unos, jóvenes otros- la conciencia del saber, como conciencia analítica, con el noble interés de entender las causas y raíces de nuestros padecimientos nacionales y regionales y de contribuir a su tratamiento curativo y al advenimiento de una nueva situación.

La primera edición de los "Apuntes de Economía Política" data de mayo de 1963, la segunda se hizo necesaria un año después. Entonces, hace 33 años, la penuria de textos propios de economía en Colombia, como en Venezuela y otros países de la región, era muy acentuada. Afortunadamente, en el largo período transcurrido, han salido a la luz valiosos libros en economía y otras ciencias sociales, de autores latinoamericanos; las universidades se han preocupado por estimular la investigación y el progreso de la docencia, así como también de editar obras de sus profesores y de profesores de otros centros académicos. Precisamente en este empeño sobresale la figura de José Consuegra, no sólo como autor y profesor, sino como fundador de centros del saber, como la ya prestigiosa Universidad Simón Bolívar de Barranquilla, y como propulsor del desarrollo de otros, como la Universidad del Atlántico en la misma ciudad colombiana y la de Cartagena. Al mismo tiempo, ha sido infatigable y fecunda su actividad como promotor cultural, como asesor editorial, como adalid de la reforma educativa y social. Ha sostenido por años, sin que su voluntad haya declinado, la revista **Desarrollo Indoamericano**, gran tribuna del pensamiento de la región, que sobrepasa el número 100. Y, por supuesto, ha escrito libros importantes, de orientación académica, y de preocupación humanística. Y ha tenido tiempo y disposición para la vida pública, como servidor del pueblo.

En los 33 años transcurridos desde la segunda edición de "Apuntes de Economía Política" han ocurrido múltiples y trascendentes cambios en la economía, la sociedad, la política en la América Latina y en el mundo. Crisis profundas del sistema capitalista, colapso de la experiencia socialista en más de la mitad de Europa, adelantos extraordinarios de la ciencia y la tecnología, la revolución cubana en su proceso de defensa y consolidación, el surgimiento y la caída de dictaduras sangrientas en países latinoamericanos, la crisis de la deuda externa, la imposición de políticas neoliberales de ajuste y estabilización, la tendencia a la globalización transnacional, el aumento del desempleo

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

y la pobreza en el mundo, entre otros hechos y fenómenos. Es explicable que esos sucesos hayan impreso su huella en la evolución del pensamiento económico y social, en la concepción del cambio histórico, en la conformación de alternativas para la superación de los graves desequilibrios de la sociedad mundial y específicamente la latinoamericana, en el sentido y el alcance de la lucha por la transformación y el desarrollo de nuestros países. Ello está presente en la obra y en la vida de José Consuegra, de la cual esperamos nuevos libros, nuevas iniciativas, nuevas luces e ideas.

En "Apuntes de Economía Política" se concede amplio espacio a la teoría y la política de planificación económica y a la función del Estado en la vida económica. La prédica neoliberal, incisiva, con influencia dentro y fuera de los gobiernos, pretende negar la oportunidad de la planificación macroeconómica, sustituyéndola por la "planificación automática, natural, del mercado, supremo regulador"; también se pretende reducir al mínimo la función del Estado, limitándola a la seguridad jurídica, la administración de justicia, la seguridad policial, las relaciones internacionales, la ordenación de la moneda, la función árbitro en las controversias entre intereses privados y mucho más. Sin embargo, los principios, las técnicas, los conocimientos sobre planificación y programación siguen vigentes y la utilidad de éstas ha sido asimilada por las corporaciones privadas. Otro espacio importante de este libro de Consuegra se dedica a la integración económica latinoamericana, entonces en los propósitos más caros de la Cepal y ahora sujeta a múltiples presiones para evitar la dimensión regional de ese proceso y limitarlo a bloques subregionales –Mercosur, Gran, Centroamérica– que se orientan hacia Estados Unidos y hacia la Unión Europea. La mayoría de estos países pugnan por ser admitidos en la Zona de Libre Comercio de Norteamérica (EE.UU., Canadá, México). Lo deseable y conveniente debe ser que estos bloques subregionales se vinculen entre sí por lazos comerciales, industriales, de servicios e inversión, como vía para alcanzar efectivamente la unidad latinoamericana.

La integración de regiones multinacionales es compatible, en principio y en los hechos, con la tendencia a la llamada globalización. Hay dos maneras de interpretar esta tendencia: una, la de los grandes intereses dominantes, megacorporaciones, gobiernos de los países desarrollados y organismos unilaterales que les sirven; otra, la de los pueblos y naciones que padecen la insuficiencia económica, la depen-

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

dencia, la exacción financiera y comercial. La primera interpretación implica el abatimiento incondicional de las fronteras económicas, la formación de un espacio mundial único donde circulen, se emplacen y actúen capitales, tecnologías, mercancías, servicios, bajo la advocación de la libertad económica, de la ley del mercado, de la competitividad y del desarrollo. La otra, sin dejar de apreciar las ventajas a largo plazo del espacio abierto y de la competitividad real, advierte sobre la necesidad de una transición que permita el fortalecimiento de la economía nacional, la emergencia de ventajas competitivas y la –aunque siempre utópica– igualdad de oportunidades. Lo cierto es que estamos en una época difícil, de graves contradicciones, en que cambian rápidamente los escenarios, se quebrantan los valores sociales, culturales, éticos, relativos a la patria, la independencia, la equidad, la identidad nacional, entre otros. Muy angustiado debe estar el amigo y colega José Consuegra en esta turbulencia.

El conocimiento económico tiene carácter histórico, y esto lo pone de relieve Consuegra en esta obra. Dicho carácter puede ser interpretado en dos formas: la de que las leyes económicas están condicionadas por el tiempo y el espacio, se modifican o se hacen obsoletas en el transcurso del tiempo, en virtud de nuevas realidades, y actúan de manera distinta en los diferentes espacios económicos, sociales y políticos; la otra es que ciertos conocimientos son perecederos, en el mediano plazo, mientras que algunos son de más permanente validez y aplicación; aquello obliga a la revisión de los conocimientos a la luz de los cambios que ocurren; la ciencia económica –como ciencia del hombre y de la sociedad– es muy dinámica y requerida de renovación, si no continua, por lo menos con alguna periodicidad. Consuegra, como hombre de la ciencia económica y como analista social, empeña sus mejores esfuerzos en esa renovación, que transmite en sus obras, en la orientación que da a los centros académicos en que actúa, en su lectura permanente de los hechos, en la reflexión en torno al cambio necesario.

José Consuegra no limita su actividad a la docencia y la investigación de la economía; es un líder cultural de su pueblo, un empresario de buenas causas sociales, creador de instituciones en las que la juventud se prepara para contribuir al advenimiento de buenos tiempos para su país; sostiene, en unión de su esposa Anita, un faro del pensamiento latinoamericano, con proyección universal, que guía a los navegantes en las noches de incertidumbre y desconcierto; navegan-

tes que a veces, penosamente, se convierten en náufragos de ideas, de actitudes, de consecuencias con los principios; y aun para ellos, en la generosidad intelectual y moral de los Consuegra, hay el auxilio de un rayo de luz, como es **Desarrollo Indoamericano**.

No he pretendido escribir un prólogo para este libro de Consuegra: es, apenas, un conjunto de notas motivadas por su ejemplo y su amistad, sostenidos a través de los buenos y los malos tiempos, edificados con la sustancia de la calidad humana.

D. F. MAZA ZAVALA
Expresidente de la Academia de Ciencias Económicas
de Venezuela.
Caracas, agosto de 1997

SISTEMAS ECONÓMICOS

La división del desarrollo histórico[1] de la economía ha sido llamada Sistemas o Períodos.

A cada uno de estos períodos, dice Weber, se le asigna una duración mayor o menor hasta el momento en que el aumento de las necesidades o de las fuerzas productivas hacen necesario pasar a formas nuevas[2].

Recordando la definición de la Economía Política[3], en cuanto se refiere a conceptos de producción y de relaciones de tipo social, podemos decir que los sistemas constituyen "un conjunto de relaciones típicas de producción y de formas de satisfacciones de necesidades sociales"[4].

Lo anterior permite considerar que la división de la historia de la economía en períodos determinados supone la necesidad de estudiar las características típicas de los medios productivos, en relación a la utilización que de ellos se haya hecho o se haga para explotar los recursos naturales, lo mismo que las relaciones de carácter social que se practiquen entre los hombres, a consecuencia de la estructura predominante. "En este sentido la producción es la acción del hombre sobre la naturaleza. Pero el hombre existe y produce, no como individuo aislado, sino como miembro de la sociedad. Por lo tanto, el proceso de producción implica una determinada relación, no solamente entre la sociedad y la naturaleza, sino, además, entre los hombres mismos"[5].

Estos conceptos deben apreciarse dinámicamente, recordando que los sistemas de producción son "complejos móviles de relaciones técnicas y sociales", dado que la "interdependencia de factores" y las contradicciones acumuladas desempeñan el papel de herramientas modificatorias.

En el estudio de los sistemas deben tenerse en cuenta, por lo tanto, algunos fenómenos como los de la **interdependencia**, de la **coexistencia**, de los **linderos históricos**, de los **desarrollos desiguales**, etc.

---

1 "Desde el punto de vista histórico, "historia" quiere decir *desarrollo*", Kuo Mo-jo, en *La Sociedad Esclavista China*, Ed. Platina.

2 Adolfo Weber, en *Introducción al Estudio de la Economía Política*, pág. 8.

3 *Economía política* es la ciencia que estudia los fenómenos propios de la producción, distribución y consumo de la riqueza y las relaciones sociales que nacen entre los hombres a consecuencia de dichos fenómenos.

4 Antonio García, en *Bases de Economía Contemporánea*.

5 Luis Segal, en *Principios de Economía Política*, pág. 12. Ed. Pueblos Unidos.

Así, en una economía nacional pueden supervivir características propias de sistemas pasados, al tiempo que se están creando las condiciones para nuevos sistemas. Por ejemplo, en la economía colombiana, al lado de la producción capitalista de las grandes urbes, se mantiene en el campo, en toda la crudeza del pasado, la explotación feudal. En los departamentos de la Costa, para traer un caso bien conocido, los propietarios de la tierra se la entregan al campesino, que la cultiva con los procedimientos más arcaicos de la humanidad, perforando la tierra, después de la quema, con estacas para depositar la semilla, con el compromiso de que éste ocupe parte de su tiempo en sembrarle pastos, o yerbas (especie de corvea), y a condición de que el algodón perenne cultivado, después de una o dos cosechas, le sea entregado (tributo en especie)[6]. Y todo esto sucede alrededor de centros industriales como Barranquilla o Mamonal.

La clasificación de los sistemas

Pese a los comentarios anteriores, los autores suelen clasificar la historia del hombre en relación a la economía, en cinco grandes etapas hasta ahora conocidas. Estas etapas o sistemas son:

1o. Colectivismo Primitivo.
2o. Esclavismo.
3o. Feudalismo.
4o. Capitalismo.
5o. Socialismo Planificado.

Para una mejor comprensión del proceso del sistema capitalista, su estudio se subdivide en las conocidas etapas de Mercantilismo, Industrialismo y Capitalismo Financiero o Monopolista.

El colectivismo primitivo

Los estudios adelantados por los sociólogos y las investigaciones llevadas a cabo entre tribus de América y Australia que se encontraban viviendo en los estados más primitivos de la humanidad, han permitido demostrar que el hombre, en sus primeras etapas de existencia, vivió un sistema de actividades económicas y sociales colectivas[7]. Tal vez sea esta la etapa más larga de la existencia de la humanidad y su razón de ser fue el resultado de la posición defensiva del hombre ante la amenaza permanente de una naturaleza inclemente. No quiere decir esto, como lo pensó Rousseau, que tal actitud surgie-

[6] "En los Departamentos de la Costa se conservan todavía características feudales de un anacronismo que asombra". Carlos Lleras Restrepo, en *El Espectador*, de 17 de mayo de 1962.

[7] En Colombia se mantienen en esta etapa algunas tribus indígenas, como la de los Motilones.

ra por acuerdos o contratos voluntarios, sino que más bien fue la consecuencia lógica de la inexistencia de los instrumentos indispensables para dominar el medio. "En los tiempos primitivos el hombre dependía en una medida considerable de la naturaleza que lo rodeaba, se mantenía completamente agobiado por las dificultades de la existencia, de la lucha con la naturaleza". Vivía en grupos que no excedían de algunas decenas de individuos, ya que no era posible alimentar en común a un número mayor.

La vida de estos primitivos era por lo general nómada. "Viven aislados, comenta Weber, no tienen ninguna residencia fija ni construyen cabañas. Padre, madre e hijos están provistos cada uno de sus flechas y marchan unidos a la caza. Si matan un ciervo o un jabalí, acampan en el lugar donde yace el animal muerto, hacen una fosa en la tierra en la que colocan a éste y encienden una hoguera. Cada uno corta el pedazo de carne que más le agrada, lo asa y comen hasta que llenan por completo su estómago y luego duermen sobre la tierra sacada de la fosa, como los cerdos. No guardan ninguna regularidad durante el tiempo de dormir y tomar las comidas, sino que para ambas funciones no siguen más reglas que los impulsos de la necesidad. En este momento no existe motivo alguno para llevar a efecto intercambio de bienes y no puede hablarse de concatenación de economías individuales"[8].

En esta etapa el hombre vive de la recolección espontánea de frutas y animales. Los alimentos los adquiere en común y en forma común los consume.

Pero, a medida que pasa el tiempo, la acumulación de experiencias le permite comenzar a dominar la naturaleza. "Atando piedras a palos, trabajándolas laboriosamente, adaptándolas a diversos usos, el hombre primitivo transformó sus primeras armas en múltiples utensilios: hachas de piedra, martillos, cuchillos, lanzas, etc.[9].

La primera gran conquista del hombre en su lucha contra la naturaleza –la cual se supone espontánea– la constituye la utilización del fuego, primero, para cocinar sus alimentos y, después, para fundir sus armas y sus herramientas de trabajo.

Y, a medida que las conquistas técnicas se acumularon, el aprovechamiento de los recursos se fue haciendo más fácil. Con el arado se cultivó más ventajosamente la tierra; con las nuevas armas, se aumentó la caza, etc., dando así lugar a uno de los fenómenos más extraordinarios y revolucionarios de la humanidad: **la división del trabajo**. Esta primera división simple –tribus pescadoras, tribus agricultoras, tribus cazadoras– condujo a cierta especialización que redundó en mayor productividad. El **Matriarcado**, que es la "etapa histórica en el desarrollo de este sistema, caracterizada por el papel

[8] Adolfo Weber, *ob. cit.*, pág. 9.
[9] A. Bogdanoff, en *Economía Política*, pág. 22.

preponderante de la mujer en la economía", y que se supone para el gobierno de la **Gens** (la **gens** es, según los sociólogos, el "grupo consanguíneo proveniente de un pasado común: célula productiva fundamental de la sociedad primitiva, que llegaba a contar hasta varios cientos de miembros") cedió su lugar histórico al patriarcado.

A la larga aparece el **sobrante** que induce a las relaciones de cambio entre las tribus. "La primera forma del comercio interior es el intercambio ceremonial entre miembros de la tribu. Un individuo le hace a otro un regalo sin pedir nada en cambio. Pero la costumbre obliga al beneficiario a aceptar el regalo y a la vez a regalar algo de su equivalente. Estos dones recíprocos están separados por un intervalo y se hacen con motivo de las fiestas. No consisten en objetos de primera necesidad sino en objetos de lujo, símbolo de poderío, como las armas, o elementos de prestigio, como las alhajas. En consecuencia, no son intercambios de carácter verdaderamente económico que respondan a preocupaciones utilitarias. Pero no por eso dejan de desempeñar un papel importante en el despertar de la vida económica, creando una cierta circulación de riquezas y acostumbrando a los hombres a apreciar el valor relativo de los productos. Un poco más tarde aparece el comercio entre tribus diferentes. Exige un formalismo complicado debido a que las relaciones habituales entre esas tribus son de hostilidad. El miembro de la tribu A lleva a la zona fronteriza la mercadería de que quiere desprenderse, la coloca y se retira. El miembro de la tribu B llega entonces, examina el objeto ofrecido, coloca al lado lo que él está dispuesto a dar en cambio y también se retira. A vuelve y si la contraoferta le conviene la lleva dejando su propia mercancía a B, que solo tiene que ir a retirarla. Si la contraoferta le parece insuficiente vuelve a llevarse lo suyo o deja todo en el mismo estado para que así el otro comprenda que debe aumentar la oferta. Este mecanismo, largo y complicado, traduce una cierta confianza, puesto que son los objetos dejados sin temor al robo, pero una confianza limitada, pues ambas partes evitan cuidadosamente el encuentro para que no se despierten sus instintos belicosos. En estas condiciones –es fácil concebirlo– los intercambios son forzosamente muy limitados y no pueden dar lugar a una activa circulación de riquezas"[10].

Esta actividad, por demás complicada para la época, al lado de la mayor actividad en el campo de la especialización y de los problemas surgidos en los conflictos bélicos inter-tribus, exigió la presencia de un jefe o patriarca.

Pero "la función del organizador de la producción era una función **especial** y le pertenecía al organizador **solo**. A ello se debe, principalmente, que en su espíritu surgieran sentimientos e ideas individualistas".

---

[10] J. Lajugie, en *Sistemas Económicos*, Edit. Universitaria de Buenos Aires, pág. 10.

Estas ideas individualistas se acrecientan una vez que los instrumentos y el grado de conocimientos en los cultivos, en la ganadería, en la caza y en la pesca, le permitió a la familia bastarse a sí sola. Entonces nació la propiedad privada, cuya aparición hay que unir a la "división social del trabajo y al desarrollo del cambio".

El esclavismo

El sistema de la esclavitud se caracteriza fundamentalmente por la propiedad del hombre sobre el hombre. Este sistema reemplaza en la historia de la economía al colectivismo primitivo.

"Desde un punto de vista orgánico, dice García, cuatro son las características fundamentales del sistema esclavista: La formación del derecho de propiedad, la definición de la economía mercantil, la estructuración del Estado y la apropiación del hombre como un instrumento de producción"[11].

El esclavo aparece en los finales del colectivismo primitivo, una vez que las tribus vencedoras dejan de aniquilar los prisioneros para convertirlos en elementos humanos a su servicio. En el transcurso del sistema, las fuentes más importantes del elemento esclavo son los prisioneros de guerra y la usura. En muchos de los pueblos esclavistas el prestamista estaba facultado para someter a la esclavitud a los deudores morosos. Más tarde, en el apogeo de los grandes imperios esclavistas, se llevan a cabo las guerras imperialistas encaminadas a obtener prisioneros para venderlos en los mercados de mercancía humana.

En la esclavitud el hombre es considerado como un simple instrumento de trabajo. **Res non personae** –cosa, no persona– decían los romanos, y los griegos, por ejemplo Aristóteles, pensaban que los esclavos eran herramientas vivas que no tenían voluntad propia.

En el aspecto productivo general, a pesar de que esta época se enmarque en los predios de la economía natural, en realidad en ellos aparecen los rasgos de la economía mercantil.

En el sistema esclavista se forma la ciudad y se "inicia un proceso de separación entre la urbe y el campo". Y con el crecimiento de la ciudad se organiza el Estado como instrumento defensor de las relaciones sociales ya establecidas.

"La existencia de una economía regularizada y estable es la condición misma del Estado. Sin una densa economía asentada sobre una estructura social nueva (no de clanes, sino territorial o clasista) no hay Estado, y sin

[11] Antonio García, en *Conferencias de Economía Política*, Universidad Nacional, pág. 11.

Estado no puede mantenerse una estructura de la sociedad en clases, como principio motor del orden económico. El Estado solo puede subsistir cuando la economía y la población tienen capacidad de resistir un sistema de cargas regulares".

El sistema esclavista, pese a las lacras señaladas en la explotación del hombre por las castas de las clases gobernantes y ricas, y, no obstante el desprecio que causa el recuerdo de la aberrante condición a que estaba sometido el esclavo, constituyó, de todas maneras, una "forma social necesaria del desarrollo de las fuerzas productivas en una etapa determinada de la historia".

Podríamos resumir el sistema esclavista diciendo que durante su práctica: a) se conformó el derecho de propiedad; b) la división del trabajo aumentó con su natural incidencia en una mayor producción; c) los hechos anteriores permitieron una más activa economía de cambio hasta hacer indispensable la aparición de la moneda; d) se estructuró el Estado, a consecuencia de la división de la sociedad en clases y de la aparición de todos los fenómenos analizados.

La decadencia y quiebra del esclavismo encuentra su motivo en el mismo apogeo del sistema. Llegó el momento en que la abundante mano de obra esclava se hizo improductiva para sus amos. Los rendimientos del esclavo como tal no halagaron a sus propietarios, quienes trataron de buscar en otras relaciones sociales mejores provechos en sus condiciónes de propietario de las tierras y de miembros de la clase dominante. Por otra parte, las sublevaciones permanentes de la masa esclava y la decadencia de los imperios permitieron el advenimiento de un nuevo período.

El feudalismo

En la mayor parte de los países existió, o existe –con diferentes características–, el Sistema Feudalista. En nuestra historia económica, en la época de la Colonia, se practicó en los modos de explotación de la Encomienda,

"En la economía agrícola colonial, afirma Nieto Arteta, hay dos instituciones que expresan con gran nitidez y con mucha fortuna sociológica, el sentido feudal de la organización colonial: las Encomiendas y los Resguardos de Indígenas. Estos representan la economía colectiva aldeana; y aquéllas el feudalismo. Es evidente el sentido feudal de la Economía. Esta es una institución en la cual el encomendero disfruta realmente del ejercicio del poder político, dentro del territorio de la respectiva Encomienda. En tal virtud, el encomendero percibe los tributos de los indios a él sujetos, y entrega o entera, como decíase en el lenguaje de la época, en las arcas reales del Virreinato, una determinada cantidad. Es, pues, la Encomienda una unión del poder

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

político y la propiedad territorial y, por ende, puede afirmarse, sin temor a errar, que es una institución feudal"[12].

En Europa los linderos del Feudalismo se estudian con la aparición de las tribus llamadas bárbaras que destruyeron el imperio esclavista romano.

Las características fundamentales del feudalismo fueron el orden cerrado y localista en la actividad comercial, la extensa propiedad territorial y la transformación del esclavo en siervo. En un principio, teniendo su origen en las postrimerías del esclavismo, existió el colonato, al lado de los campesinos libres. Pero a medida que fue aumentando el poder de los terratenientes, la sociedad feudal de la población rural fue delimitando las dos grandes clases de los señores y de los siervos de la gleba.

En comparación con el esclavo, el siervo por lo menos tenía derecho a la vida. Ya no era simplemente una cosa, pero estaba sometido permanentemente a la gleba, hasta el punto de que el señor feudal podía cederlo cuando vendía sus tierras, como parte de ellas. "Pero, con la propiedad del señor terrateniente, coexistía la propiedad individual del campesino y del artesano sobre los instrumentos de producción y sobre su hacienda personal, basado en el trabajo propio".

A diferencia del esclavo, cuyo trabajo no le pertenece en ninguna de las partes, el siervo podía trabajar para su propio provecho una vez cumplidas una serie de obligaciones, entre las cuales merecen mencionarse: 1o. **la Corvea**, o sea el trabajo gratuito que tenía que hacer en las tierras del señor, y, 2o., el pago de **tributo en especie**, que consistía en la entrega de parte de su cosecha. "La explotación feudal adquirió principalmente dos formas: la primera, el trabajo obligatorio que era la forma básica y primitiva; la segunda, el pago de tributos".

En la ciudad, en el apogeo del feudalismo, la actividad económica también es limitada. Se produce para una clientela tradicionalmente conocida y las organizaciones de artesanos y comerciantes constituyen muestras inequívocas del momento. Los artesanos se agrupan en las **Corporaciones** –agremiaciones rígidas, con sus estratos de maestros, oficiales y aprendices– y los comerciantes en la **Guildas**. "Los gremios eran la forma feudal de organización de los oficios. En los primeros tiempos de su existencia desempeñaron cierto papel positivo, contribuyendo a fortalecer y desarrollar los oficios en las ciudades. Pero, a medida que fue intensificándose la producción de mercancías y ensanchándose el mercado, los gremios se convirtieron cada vez más en una traba para el progreso de las fuerzas productivas".

[12] Luis Eduardo Nieto Arteta, en *Economía y Cultura en la Historia de Colombia*, págs. 25 y 26. Ediciones Tercer Mundo.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

El localismo del feudalismo es, a través de la larga etapa del sistema, el principal obstáculo para el desarrollo. La serie de trabas y medidas, monedas, tributos, aranceles, etc., limitan en un comienzo la actividad comercial y dan motivo a prácticas autárquicas. "Una multitud de portazgos, dice Birnie, ponían obstáculos al intercambio comercial. Para llevar una mercancía de una ciudad a otra se pagaban hasta 20 gravámenes"[13].

Más tarde, el crecimiento absoluto de la población y algunos progresos logrados en la técnica, permiten el ensanche del comercio, que encuentra motivo de fomento en las cruzadas y ferias.

La etapa mercantil del capitalismo

Desde un enfoque puramente histórico puede considerarse que con fundamento en los progresos logrados en la actividad comercial, el Mercantilismo presenta acontecimientos revolucionarios en diferentes aspectos de la vida del hombre. En lo cultural aparece el Renacimiento –período de florecimiento de las artes y de las letras–; en lo político se defienden las tesis esbozadas en "El Príncipe", que basadas en el principio de la justificación del fin, pregona la necesidad del Estado Nacional[14]. Pensadores como Erasmo e inventores como Gutenberg[15] son, además de reflejos del momento que se vive, aportadores de herramientas para despejar el camino al nuevo sistema. En lo comercial, los grandes descubrimientos y las conquistas del Nuevo Mundo, abren más mercados y las riquezas minerales de los territorios sometidos, con las inmensas cantidades de oro que aportan, determinan mayores actividades y nuevas formas en las costumbres del cambio y de la moneda.

"La revolución política, intelectual, religiosa y comercial ocurrida con la aparición del Mercantilismo, dice Fergunson, constituye la más espectacular ruptura con el pasado que jamás había conocido la historia hasta esos días. El feudalismo cedió su puesto al Estado Nacional y la servidumbre a una clase asalariada"[16].

La aparición de los estados nacionales rompe los marcos estrechos del feudo y de las corporaciones. La economía del cambio de las mercancías supera la situación estática del Feudalismo, basada en el contacto directo de un artesano que producía para una clientela conocida y tradicional.

---

[13] Arthur Birnie, en *Historia Económica de Europa*, pág. 95. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[14] "Maquiavelo, ese agudo observador político, destacó en *El Príncipe* los métodos prácticos que debía seguir un monarca para crear un Estado "justo". John M. Fergunson, en *Historia de la Economía Política*. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[15] "Jhon Gutenberg, hacia 1450, produjo una revolución inmensa en la historia de la cultura de la humanidad" con la invención de la imprenta.

[16] Fergunson, *ob. cit.*, pág. 35.

Si en el Feudalismo imperó una economía basada en la explotación de la tierra, la actividad característica del Mercantilismo la constituye el mercado. Sin embargo, este mismo ensanchamiento de la actividad comercial repercute en la producción, creando una verdadera revolución en la empresa: del taller artesanal se pasa a la manufactura o empresa organizada.

El cambio del taller artesanal a la empresa se opera por el papel que juega el intermediario. El comerciante somete a la larga al artesano con sus avances en la compra de mercancías, proveyéndolo de herramientas, materiales o dinero, hasta lograr que pierda su independencia productiva. Entonces el trabajador pasa de su condición de artesano (propietario de sus herramientas o medios de producción) a la de asalariado. Los medios de producción y la dirección de la actividad productiva quedan en poder del empresario o antiguo intermediario. Los talleres aislados y de actividad productiva se localizan en una sola empresa, permitiendo así una mayor división del trabajo que redunda en rendimientos más altos.

Es este –considerados los aspectos de la formación de la empresa, del ensanche comercial y de los descubrimientos marítimos y conquistas– el período de la acumulación del capital. El origen de este capital acumulado encuentra en los historiadores diferentes explicaciones. Para Fergunson, su fuente se halla "en las acumulaciones privadas del capital, obtenido en toda clase de empresas, legítimas e ilegítimas"[17]. Según Sombart, en los préstamos a crédito y en los cobros de impuestos y contribuciones. Para See, la "fuente más fecunda del capitalismo moderno radica, sin duda, en los grandes descubrimientos marítimos que principiaron con las expediciones de los portugueses en el Océano Indico"[18]. Para Marx, el origen fue violento y de expropiaciones.

Etapa industrial

Una serie de acontecimientos en el campo de las invenciones creará lo que se distingue con el nombre de revolución maquinizada del capitalismo. La situación que se logra en la manufactura orgánica, en la cual la especialización llega al grado de exigir un obrero parcial para una labor determinada, permitirá practicarse con la misma intensidad como se pregona teóricamente.

Los mismos inventos, como la máquina de vapor de Watt, para la aplicación a la industria y al transporte; la corredera en torno, de Maudsley; el bastidor de agua; la hiladora mecánica de Crompton; "la invención del proceso de transformación del coque" de Dorbey; el fuelle caliente hecho por

[17] Fergunson, *ob. cit.*, pág. 36.

[18] Henry See, en *Origen y Evolución del Capitalismo Moderno,* pág. 48. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Neilson, etc.[19], constituyen el impulso de esa gran transformación industrial que sobrevino en la segunda mitad del siglo XVIII[20].

La gran empresa capitalista aparece practicando al máximo la división del trabajo como lo pregonaba Smith en sus planteamientos teóricos. En la fabricación de un alfiler entrará el trabajo de muchos trabajadores, y con esta especialización prevista, el rendimiento se eleva[21].

En lo político, al Estado coactivo e intervencionista del Mercantilismo se le obliga a convertirse en un simple gendarme con funciones policivas. La industria poderosa no permite obstáculo para sus actividades, exigiendo la práctica de un libre-cambismo integral en el comercio. Las tesis individualistas se apoderan del pensamiento y de la práctica.

La máxima especialización destrona en el trabajador la destreza de otros tiempos. Porque "la precisión del trabajo, dice Kimball, no depende ya de la destreza del operador, sino de la precisión de sus herramientas"[22]. Aparece, en su aguda expresión, el principio de la **transferencia de destreza y transferencia de pensamiento**. La automatización en la producción convierte al hombre en lo que se ha llamado un apéndice de la máquina.

"Lo que hay de verdaderamente importante en la Revolución Industrial, comenta Kimball, es que antes de ella las herramientas siempre se subordinan a la destreza del trabajador. Los grandes inventos permitieron la transferencia de destreza hasta tal grado que la destreza del trabajador se subordinaba a la herramienta o a la máquina"[23].

La aparición del sistema de máquinas conduce a más divisiones en las operaciones. Además, la maquinaria permite un aumento extraordinario en la producción, fenómeno que incide en el precio de las mercancías haciéndolas bajar. "La máquina permite producir la misma cantidad de mercancías con una inversión de trabajo mucho menor o producir con la misma inversión de trabajo una cantidad mucho mayor de mercancías".

---

[19] Ver *Historia Económica*, de Arthur Birnie, págs. 15 a 55.

[20] H. See, *ob. cit.*, pág. 139.

[21] *Ver La Riqueza de las Naciones*, págs. 9 y 10. Ed. Aguilar. Las ventajas de la división del trabajo las expone Smith así: "A tres circunstancias distintas se debe este gran acontecimiento en la cantidad de obras que es capaz de realizar el mismo número de personas como consecuencia de la división del trabajo: primera, al aumento de la destreza de cada uno de los operarios; segunda, al ahorro del tiempo que suele perderse cuando se cambia de una clase de tarea a otra distinta; y, finalmente, a la invención de gran número de máquinas que facilitan y abrevian el trabajo, capacitando a un hombre para hacer la tarea de muchos". *Ob. cit.*, págs. 11 y 12.

[22] Dexter S. Kimball, en *Economía Industrial*, pág. 34. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[23] Kimball, *ob. cit.*, pág. 36.

Al lado del apogeo del capital, factor característico del sistema, nace la organización proletaria sindical. En un principio la actitud defensiva del obrero es reaccionaria y peca de romántica: delante del desplazamiento de la mano de obra por la máquina –puesta de presente con el despido masivo de los obreros–, intenta destruirla. Más tarde, en una posición más consciente, comienza a organizarse. Para entonces "el trabajador de tipo medio, dice Mitchel, se ha hecho a la idea de permanecer como asalariado. Ha perdido la esperanza de que algún día existirá un reino en que pueda ser capitalista, y exige únicamente la recompensa de su trabajo como asalariado. Aislado, ha sido muy débil para hacer valer estas justas demandas, y ha buscado fuerza en la unión, asociándose en diferentes organizaciones obreras"[24].

En el apogeo de la industrialización aparecen los principios de la racionalización del trabajo. La producción en todo su proceso se pasa a dirigir racionalmente. Las técnicas aconsejadas por Taylor, Ford, Fayol y otros, tiende a buscar el máximo de eficiencia y de regularización.

Etapa financiera

El capitalismo financiero o monopolista se estudia a través del incremento de la economía bancaria y de la quiebra de la libre competencia.

El crecimiento del mercado y el ensanchamiento productivo coloca a la industria en una situación de imposibilidad para bastarse en su financiación con sus propios recursos. La industria se ve obligada a acudir a los institutos de crédito, en demanda de dinero. La banca entonces comienza a jugar un papel importantísimo como canalizadora del ahorro y como financiadora de empresas, con la compra y venta de sus valores mobiliarios.

Entre tanto, las crisis cíclicas producen el fenómeno de la concentración del capital. Aparecen las grandes empresas –que han absorbido a las pequeñas empresas– dominando el mercado y creando situaciones monopolistas. Y las mismas poderosas empresas se organizan y se pactan entre sí para evitar la competencia, descartando de esta manera la pluralidad de la competencia que había sido el instrumento teórico y práctico, fundamental en el desarrollo de la etapa industrial.

En este período los capitales provenientes de los países muy industrializados penetran en las regiones o países subdesarrollados, especialmente para explotar los recursos minerales. Más que la exportación de mercancías, que tanto interesaba en las etapas mercantiles, los países capitalistas comienzan entonces a practicar la exportación de capitales.

En la lucha de mercados surge una modalidad especial del capitalismo: es el Fascismo, que intenta la penetración y el predominio económico a la fuer-

[24] Citado por Kimball, pág. 57.

za. "El fascismo, dice un profesor de la Universidad de Harvard, surge en ciertas condiciones históricas específicas que son a la vez el producto del efecto de las guerras imperialistas de redivisión en la estructura económica y social de las naciones capitalistas avanzadas"[25].

* * *

Ultimamente se ha venido escribiendo sobre el llamado Capitalismo Democrático. Algunos autores norteamericanos consideran que la distribución de las acciones de las grandes empresas industriales y comerciales entre un mayor número de accionistas, está permitiendo que las utilidades se repartan entre las diferentes clases sociales. Con la eliminación de las características pasadas de dominio de pocas familias sobre el patrimonio de poderosas industrias, se ha permitido que miles de personas adquieran acciones, y que, por lo tanto, participen de los beneficios. A esta nueva tendencia se le presenta como una democratización de la propiedad privada en los medios de producción[26].

Socialismo planificado

El sistema económico de la planificación socialista es el último conocido en la historia de la economía. Comenzó en Rusia con la revolución de 1917, y se ha extendido a casi todos los países balcánicos, China, Cuba, etc.

Este sistema constituye la antítesis del individualismo capitalista, al abolir la propiedad privada sobre los medios de producción y al someter la actividad económica a planes determinados.

"Desde el punto de vista jurídico, dice Lajugie, la oposición entre economía capitalista y económica colectivista es fundamental. En el socialismo la propiedad privada de los medios de producción se ha suprimido. Todos los bienes productivos, tierra, fábricas, minas, vías de comunicación, están puestos a disposición del Estado, que los distribuye luego entre los ciudadanos o, más exactamente, afecta a cada ciudadano a la explotación de uno de ellos"[27].

Según un historiador de la economía soviética, profesor de la Universidad de Birminghan, los revolucionarios de Octubre se encaminaron a "establecer

---

[25] Paul M. Sweezy, en *Teoría del Desarrollo Capitalista*, pág. 399. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[26] Sin embargo, el estadista francés Mendes France, ha dicho en recientes comentarios: "poseer una acción con el único fin de obtener de ella una ganancia, he ahí lo que atestigua a los ojos de mucha gente el carácter parasitario de la sociedad moderna". A su vez, el político laborista inglés, Anewrin Bevan, declaró: "Cuando la propiedad se convierte en un simple título (acciones) desprovisto de toda función social, los argumentos en favor de la propiedad privada se derrumban y los méritos de la propiedad pública se yerguen". Publicaciones reproducidas de *L'Express*, en el Suplemento del periódico *El Siglo*, de Bogotá.

[27] *Ob. cit.*, pág. 44.

una organización de la sociedad completamente nueva, una organización en la cual la producción industrial está dirigida, no por empresarios que compitiesen entre ellos, sino por la sociedad misma, de acuerdo con un plan destinado a satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos, la sociedad expropia a los particulares de todos los medios de producción, de transporte, de distribución, y dispone de ellos conforme a un plan determinado y persiguiendo determinados objetivos"[28].

El Estado tiene en sus manos la dirección de la actividad económica. Todo el andamiaje de la economía se nacionaliza, desapareciendo la iniciativa individual y la libre competencia. La oferta de las mercancías, por lo tanto, no reposará sobre el incentivo de una demanda determinada en el mercado, ni sobre la posibilidad del beneficio para el emprendedor, sino que será el resultado de una producción planeada, calculada por organismos centrales planificadores. Para este sistema los planes "son **instrucciones** obligatorias que determinan el curso futuro del desarrollo económico de todo el país". Así, la industria, el comercio, la banca y la agricultura, mantienen el carácter de nacionalizadas.

Maurice Dobb, profesor de la Universidad de Cambridge, dice: "La diferencia esencial entre la economía soviética y la economía capitalista consiste en que en una se determina por las decisiones separadas de miles de empresarios autónomos, y en la otra se determina por una simple coordinación de resoluciones que constituyen el plan económico. Esta diferencia está relacionada con otra: el hecho de que en la U.R.S.S. la tierra y el capital pertenecen al Estado y no a particulares"[29].

La planificación socialista no se limita a las actividades productivas: ella comprende todos los aspectos que se relacionan con la comunidad[30]. "El plan socialista, dice un profesor francés, es un documento que prevé y ordena, por una parte, las producciones juzgadas necesarias para satisfacer las necesidades de la población y, por otra, el empleo de las fuerzas productivas indispensables para realizar esos objetivos. El plan abarca a la vez la vida económica, cultural y social del país".

En el aspecto económico, los planes primeramente fijan las metas de la producción de las empresas y cooperativas, una vez otorgadas las prioridades, por ejemplo, para la instalación de fábricas de medios de producción y de medios de consumo. También se ocupa de los costos y de los precios de

---

[28] A. Baycov, profesor de la Universidad de Birmingham, en *Historia de la Economía Soviética*, pág. 13. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[29] Maurice Dobb, en *Economía Soviética*, pág. 79.

[30] Este tipo de planificación, llamada integral, se ha tratado de adoptar en las nuevas economías capitalistas, pero afectando sólo al sector público. Sin embargo la diferencia en la aplicación de la planificación en los dos sistemas es rotunda, siempre condicionada a las características estructurales de cada uno de ellos.

venta y de compra, de los salarios y de las amortizaciones. En el aspecto cultural el plan prevé la organización sistemática de la formación de profesionales (formación de personal técnico, de los trabajadores calificados), de la investigación científica, de la enseñanza general y técnica"[31]. En el aspecto social, los programas atienden las inversiones en el campo de la higiene y de la salubridad pública.

En la práctica, en el sistema socialista –para el caso de la Unión Soviética–, en términos generales la producción industrial se regula por los llamados trust y la producción agrícola por los sovjoses y koljoses. En otros países, por ejemplo en China, se han experimentado nuevas formas y relaciones de producción, como es el caso de las comunas para la producción agrícola. "Los trusts son vastas combinaciones de explotaciones industriales, cuyo papel esencial es repartir entre las explotaciones la cuota de producción asignada por el plan". Los sovjoses son extensas granjas de propiedad exclusiva del Estado. En los koljoses, los campesinos organizados cooperativamente, mantienen un derecho indiviso de sus tierras y usufructúan sus cosechas y sus ganados.

[31] Ver Lajugie, *ob. cit.*, pág. 47.

MERCANCÍAS Y MERCADOS

Mercancías

Las mercancías son todos los objetos que conocemos como tal, que sirven para satisfacer necesidades del hombre y que pueden utilizarse para cambiarse por otros objetos. Por ejemplo, un par de zapatos de nuestra propiedad sirve para usarlo y para cambiarlo en el mercado por otras mercancías.

De la definición anterior se pueden desprender dos propiedades fundamentales en las mercancías que reciben los nombres de **valor de uso** y **valor de cambio**. Esto quiere decir que para que un objeto pueda tomar la asignación de mercancía, necesita cumplir con el doble requisito de ser un valor de uso y un valor de cambio.

El valor de uso está condicionado al servicio que presta la mercancía en la satisfacción de necesidades, excluyendo cualquiera discriminación de éstas. Sea el caso de una joya, que sirve para satisfacer un gusto, una vanidad femenina, etc., o el de un pan o un vestido que constituyen elementos indispensables en los consumos diarios.

Toda mercancía necesariamente debe ser un valor de uso. Porque nadie adquirirá un objeto si no existe la necesidad y si el artículo no es capaz de satisfacerla. Es esta la condición primera de la mercancía.

Pero hay que tener presente que no todos los valores de usos son mercancías. Porque se da el caso de elementos o valores de uso que satisfacen necesidades humanas, como, por ejemplo, el aire, el agua de los ríos, etc., que por carecer de la propiedad del cambio, no son mercancías.

Sin embargo, sí puede decirse que todos los objetos susceptibles del cambio son mercancías. Porque las cosas se cambian para usarse, ya sea consumiéndolas inmediatamente o para usarlas en nuevos cambios.

En el estado primitivo de la humanidad las mercancías se cambiaban directamente unas por otras. Esto es lo que se conoce con el nombre de trueque o cambio simple que se estudia ampliamente en el capítulo de la Moneda en este libro.

En el mercado actual, para que pueda efectuarse la operación del cambio se utiliza un elemento intermediario que se llama dinero. En otras palabras, se necesita convertir las mercancías en dinero y con el dinero adquirir las

mercancías deseadas. Lo que quiere decir que las mercancías primero se tienen que vender para más tarde poder adquirir otras mercancías.

Al cambiarse las mercancías directamente o a través del dinero, se establece una relación de tipo cuantitativo. La proporción existente en el cambio viene a demostrar que las mercancías, como valores de cambio, son iguales unas de otras. Sin embargo, este valor o esta conmensurabilidad se ha interpretado de manera objetiva y de manera subjetiva. El análisis de este fenómeno sirve de materia prima a las diferentes escuelas interpretativas del valor, que se estudian más adelante.

Mercados

Se entienden por mercados los sitios que se destinan al intercambio de mercancías.

"Un mercado, dice Benham, es cualquier sitio o extensión en que compradores y vendedores pueden entrar en tratos, ya sea directamente, o por intermedio de agentes, de modo tal que los precios que se pagan de una parte del mercado influyan sobre los que se paguen en otra"[1].

Garver y Hansen distinguen, en la noción de mercado, tres conceptos fundamentales: el concepto de mercado **geográfico** (lugar donde se compran y venden géneros); el concepto de mercado **estructural** (sistemas de organizaciones relacionadas entre sí que se dedican a la compra, venta, transporte y almacenaje de mercancías); y el concepto de **regulador de precios** (conjunto de condiciones o fuerzas que entran en juego y determinan los precios)[2].

De acuerdo con su extensión espacial, los mercados suelen clasificarse en locales, regionales, nacionales e internacionales. En los últimos tiempos, dada la facilidad de las comunicaciones intercontinentales y la interdependencia que ha creado entre los países del desarrollo económico, al mundo se le considera como un mercado potencial.

Mercados perfectos e imperfectos

Una clasificación cualitativa permite agrupar a los mercados en el orden de **Perfectos** e **Imperfectos.**

Se dice que un mercado es perfecto cuando existe una completa facilidad en el desplazamiento de las operaciones que permite a compradores y ven-

---

[1] F. Benham en *Curso Superior de Economía*, págs. 31 y ss. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[2] Garver y Hansen, en *Principios de Economía*, pág. 76. Ed. Aguilar.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

dedores conocer los detalles de la oferta y la demanda. El mercado perfecto es sinónimo de concurrencia absoluta y de libre competencia.

Por lo tanto, el precio, que en este caso estaría determinado por la oferta y la demanda, se supone uniforme.

En el mercado perfecto cualquier vendedor que intentara apartarse del precio uniforme solo sacaría desventajas. Porque vendiendo a precio más alto se expone a no encontrar demanda, y vendiendo a precio más bajo se perjudica, ya que al precio uniforme hubiera podido vender también sus mercancías.

Cuando se excluyen las condiciones anteriores, esto es, cuando no se practica la libre concurrencia, ni los compradores pueden conocer detalles de la oferta, entonces se considera que el mercado es imperfecto. En el mercado imperfecto impera el monopolio.

Las transacciones

Refiriéndose a las transacciones, Benham las divide en ocho grupos especiales[3]:

1o. **Bienes de consumo:** Que satisfacen en forma directa las necesidades de los consumidores.

2o. **Bienes de producción:** Estos realizan el fenómeno de la satisfacción en forma indirecta, porque necesitan una demanda anterior de los consumidores para que los productores de medios de consumo hagan efectiva su demanda sobre los productos de medios de producción.

3o. **Trabajo:** Este renglón, que constituye un servicio, también depende de la demanda consuntiva. Tan solo puede pensarse que se ejercerá una presión sobre la ampliación de la mano de obra en una economía de mercado, si anteriormente la demanda por artículos se ha dilatado.

4o. **Bienes Raíces:** Operaciones que se realizan por intermedio de agentes especializados, dada la imposibilidad de poder utilizar muestrarios en la venta.

5o. **Préstamos en dinero:** Que incluye las operaciones de crédito, ya de los Bancos hacia las empresas, o del Gobierno directamente con el público.

6o. **Títulos:** Abarcando los rendimientos fijos y variables. Ej.: bonos, hipotecas, etc., y dividendos de acciones.

7o. **Derechos:** Pagos que se realizan por "derechos" adquiridos con anterioridad por empresas, como pueden ser los de fabricación o patente.

[3] Benham, *ob. cit.*, págs. 31 y ss.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

8o. **Cambio Exterior:** Formado por los mercados de cambio, los cuales casi siempre son dependencias de los bancos.

Elementos de mercado

En términos generales, los elementos que intervienen en el mercado son: **Comprador** y **Vendedor.** A estos elementos se agrega el producto o mercancía motivo de la operación o el servicio que se va a prestar. La existencia de mercados, por lo tanto, está exigiendo negociaciones.

Podemos considerar como "facilidades físicas" en lo referente a la distribución y conservación de los productos, las vías de comunicación, los almacenes de depósitos, los frigoríficos, leyes de mercados, etc.

El mercado de un producto tiende a abarcar un extenso proceso que va desde la compra hasta la venta, pasando por el transporte, almacenamiento, comisiones, etc.

OFERTA, DEMANDA Y PRECIO

Las leyes de la oferta y la demanda

Las leyes generales de la Oferta y la Demanda, tema de máximo interés en la economía de mercado del sistema capitalista, pueden resumirse en los siguientes enunciados:

I. –"El precio tiende a subir cuando, a un precio dado, la demanda excede a la oferta. Inversamente, tiende a bajar cuando la oferta excede a la demanda.

II. –Un alza en el precio tiende, tarde o temprano, a disminuir la demanda y a aumentar la oferta. Inversamente, una baja en el precio tiende, tarde o temprano, a aumentar la demanda y a disminuir la oferta.

III. –El precio tiende a un nivel en que la demanda es igual a la oferta"[1].

Para poder comprender la mayoría de los enunciados teóricos y fenómenos de la economía política, es indispensable recordar las leyes anteriores. De esta manera, los temas relacionados con los precios, con los salarios, con el poder adquisitivo de la moneda, etc., se explican, en buena parte, aplicando dichos enunciados. Y se les considera leyes, porque se ha llegado a la conclusión de que dado un mercado libre de obstáculos con las características de los mercados perfectos que hemos explicado en el capítulo anterior, los precios de las mercancías se afectarán en relación con los movimientos de la demanda y de la oferta.

Como bien puede suponerse, se trata de leyes económicas que, como todas las leyes de las ciencias sociales, no tienen necesariamente que cumplirse con la exactitud de las leyes matemáticas, sino como simples tendencias.

De esta manera se acepta que, manteniéndose la oferta estática o no aumentando en la misma proporción de la demanda, a la larga el precio subirá a medida que aumente la demanda.

---

[1] H. D. Henderson, en *Las Leyes de la Oferta y la Demanda*, págs. 16 y 17. Ed. Fondo de Cultura Económica. Para este autor, que acepta los postulados de un orden en los fenómenos naturales, "estas tres leyes constituyen la piedra angular de la teoría económica; son el marco dentro del cual debe hacerse encajar todo análisis de problemas especiales, detallados". Ver *ob. cit.*, págs. 17 y ss.

De la misma manera, si una nueva producción permite que la oferta aumente en una proporción mayor a la demanda, lo más probable es que los precios de las mercancías comiencen a bajar.

Lo que no puede decirse es en cuánto subirá o bajará el precio. Apenas si en estas leyes sociales tenemos que contentarnos con saber que se dará la tendencia, que el fenómeno sucederá.

Sin embargo, es bueno recordar que estas leyes, válidas solamente desde el punto de vista teórico para las economías de mercado del capitalismo, encuentran en su cumplimiento una serie de obstáculos que son analizados más adelante en el capítulo de los Monopolios: el problema de estas leyes consiste en basarse en el supuesto de la existencia del Mercado Perfecto, dado que tal fenómeno económico en nuestros días solo se concibe en hipótesis[2].

De todas maneras los temas referentes de la oferta y la demanda constituyen la puerta de entrada en el estudio de la teoría económica capitalista. Esta materia, pese a que puede ser explicada fácilmente de manera literaria, los econometristas y la mayoría de los autores gustan de hacerlo utilizando ejemplos matemáticos y figuras geométricas. Así, por ejemplo, "en las figuras geométricas que se emplean para la presentación gráfica de sus teoremas y demostraciones, dice Vallarino, se ven por lo general las demandas representadas por curvas o rectas ascendentes, unas miradas desde el eje de las ordenadas sobre el eje de las abscisas"[3].

En estas mismas gráficas se suele representar al precio en el punto de intersección de las curvas de la demanda y de la oferta.

Qué es la demanda

La demanda, en términos abstractos, es simplemente la cantidad de objetos, cosas o mercancías que se compran en un momento dado y a cierto precio. Se trata, como hemos dicho, de compras efectivas, no de deseos ni de proyectos de adquirir las mercancías ofrecidas. Por ejemplo, solo podemos afirmar que hemos demandado cinco vestidos y diez corbatas, cuando se ha realizado la operación de la compra, ya sea con pago inmediato, a través de crédito, etc.

Los factores tiempo y precio son indispensables en el análisis de la demanda, por la sencilla razón de que un cambio operado en ellos puede determinar cambios en la demanda estudiada. De esta manera, si en un momento

---

[2] "Cuando la competencia no es perfecta, la curva de la demanda para el producto de cada empresa no es perfectamente elástica". J. Robinson, en *Economía de la Competencia Imperfecta*, pág. 100.

[3] Juan Carlos Vallarino, en *Tratado de Economía Política*. Ed. Claridad.

dado nos atrevemos a indicar que en el mercado de Bogotá o de Colombia existe una demanda mensual de, supongamos, cien aparatos de televisión, es porque se ha partido de la base de un precio conocido por unidad y se ha tomado un límite de tiempo, que en este caso es de un mes. Porque si los productores o vendedores de televisores llegasen a modificar sus precios –aumentándolos o disminuyéndolos–, de acuerdo con las leyes de la oferta, lo más probable es que la demanda se modifique. Lo mismo puede suceder con el pasar del tiempo.

De ahí que Benham diga que "la demanda de cualquier cosa, dado el precio, es la cantidad que se compra a ese precio, por unidad de tiempo"[4].

Qué determina la demanda

Como se ha explicado, la demanda se encuentra estrechamente vinculada al precio, en una forma indirecta: a medida que el precio baja, la demanda tiende a subir. Pero también la demanda puede ser mayor aunque el precio permanezca igual o, más aún, aunque el precio suba. Esto puede suceder, por ejemplo, con el aumento de los ingresos totales y reales[5] de la comunidad o de personas particulares: si dichos ingresos aumentan en mayor proporción a los precios, la demanda general de las mercancías subirá, o por lo menos la demanda de aquellos objetos cuyas necesidades no han sido plenamente satisfechas. El aumento de la población, lo mismo que la formación de nuevos frentes de trabajo, especialmente en economías subdesarrolladas que adelanten programas para explotar y aprovechar mejor sus recursos naturales y humanos, también pueden determinar cambios positivos en la demanda. De la misma manera puede darse un fenómeno contrario, por ejemplo, en un período de crisis económica.

Qué es una tabla de demanda

Para explicar el principio teórico del aumento o disminución de la demanda por efecto de variaciones en los precios de las mercancías, los economistas acostumbran a elaborar unas tablas hipotéticas que tienden a señalar los cambios que se efectúan en las compras a medida que los precios se modifican. Son cálculos arbitrarios, pero también pueden sacarse de la realidad una vez que se han efectuado las modificaciones de los precios.

Sea el caso del consumo colombiano de libras de azúcar a la semana. Como se sabe, pese a que el azúcar es un artículo de primera necesidad, sin embargo, dados los limitados ingresos monetarios de la mayoría de los quince millones de habitantes de Colombia, muchas son las familias que solo

---

[4] Ver capítulo III, *ob. cit.*

[5] El nivel de los ingresos reales es, sin duda, el factor individual más importante que determina la demanda, especialmente de alimentos.

adquieren una parte del azúcar que necesitarían consumir semanalmente, por su precio alto –en relación a sus ingresos–, pero que estarían en condiciones de demandar o comprar muchas más cantidades, si el precio disminuyera. En una tabla imaginaria, podría decirse que al precio actual de ochenta centavos la libra de azúcar, la cantidad demandada es de diez mil libras; pero si bajase el precio a sesenta centavos, las compras tal vez aumentarían a doce mil libras... y así sucesivamente:

Precio Centavos la libra	*Cantidad Demanda* Miles de libras	*Precio Total $* Precio por cantidades
80	10	8.000
70	12	8.400
60	14	8.400
50	17	8.500
40	20	8.000
30	23	6.900
20	26	5.200

¿Qué es un gráfico de la demanda?

Los gráficos de las demandas tienden a simplificar lo expresado en las tablas, señalando a través de las curvas la incidencia de los precios en la demanda. De esta manera se colocan en las líneas verticales los precios de las mercancías, y en las horizontales las cantidades compradas a tales precios.

Estas curvas de demandas tienen la particularidad, cuando se quiere mostrar las mayores demandas a consecuencia de los menores precios, de "moverse" de izquierda a derecha, viniendo de arriba hacia abajo. Todo esto por la sencilla razón de que si los precios mayores se han colocado en la parte superior de la ordenada, para el cumplimiento de la Ley, la cantidad comprada será cada vez más grande en proporción a los menores precios.

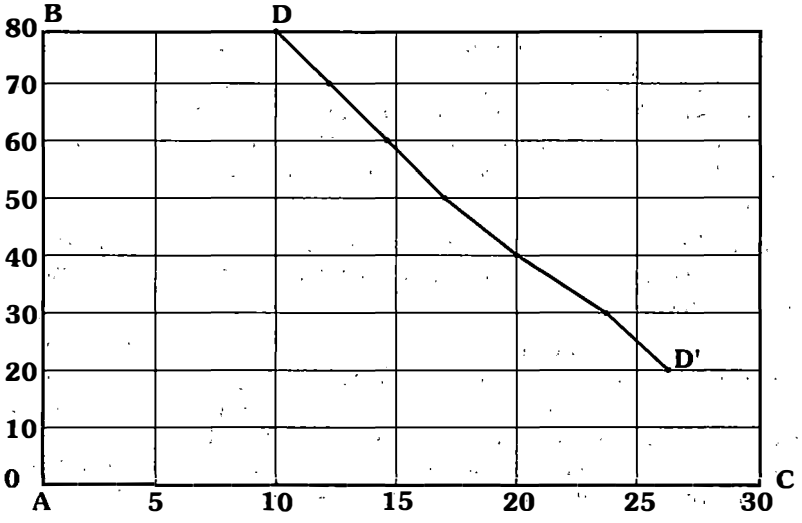
La tabla anterior se puede presentar gráficamente, como se verá en la página siguiente.

Como puede apreciarse, la curva se inclina hacia la derecha para demostrar así que siempre habrá una tendencia a adquirir más mercancías a un nuevo precio que al precio superior que estaba rigiendo anteriormente[6].

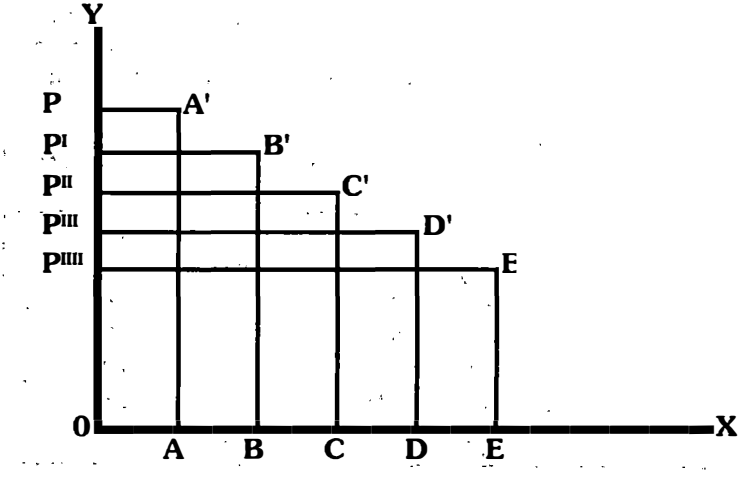
---

[6] Este mismo fenómeno, afecta también la producción. "A la larga, un alza o una baja en los precios de cualquier producto determinará un aumento o una baja de la producción". Cohen, en *Economía de la Agricultura*, pág. 109. Editorial Fondo de Cultura Económica.

El precio total, que corresponde en la tabla a la columna tercera, estará representado en el gráfico por el rectángulo comprendido entre las paralelas que se tracen, a la vertical en los precios desde el punto de la cantidad demandada y a la horizontal de las cantidades desde el punto de los precios:



AB= Precios por libra de arroz;
AC= Cantidades demandadas (supongamos en una semana)
DD= Curva de la demanda



Así, en el gráfico anterior, en el cual OY corresponde a los precios y OX a las cantidades, el precio total de las libras de azúcar demandadas al precio de ochenta centavos libre, será igual a OP A'A, o sea, el resultado de OA por OP. A su vez, el precio total de las libras de azúcar demandadas al precio de setenta centavos la libra, será igual a OP' B' B, etc., etc.

Modelo Hipotético de Compradores

Hasta ahora hemos dicho que la demanda varía de acuerdo a las variaciones de los precios. Especialmente hemos considerado que la baja de los precios afecta indirectamente la demanda, haciéndola aumentar. Pero no se ha explicado por qué sucede o puede suceder tal cosa. Y en realidad es difícil hacerlo.

Estos fenómenos, particularmente el que tiene que ver con la mayor demanda a consecuencia de la baja de los precios, se explican también hipotéticamente.

Por ejemplo, se parte del hecho real de que la comunidad está integrada por varios grupos de clases, familias o personas de ingresos monetarios diferentes, con niveles de vida distintos, con desiguales grados de consumos, etc., que reaccionan diferentemente ante los cambios de los precios de las mercancías. El conjunto de estas reacciones, medidas en demandas efectivas, determinan los volúmenes o cifras finales que sirven de indicativos.

Supongamos la comunidad colombiana, con estratos económicos y sociales, de los cuales podemos clasificar estas clases o grupos de consumo: 1o. La alta burguesía, compuesta por los industriales, comerciantes, terratenientes, propietarios de edificios, especuladores, etc.; 2o. La pequeña burguesía, de la cual forman parte los medianos propietarios, pequeños industriales, comerciantes y agricultores, etc.; 3o. La clase media alta, en la que se agrupan profesionales, funcionarios públicos, empleados, etc.; 4o. Clase media baja, con sus empleados de remuneraciones menores, artesanos, etc.; 5o. Obreros en general:

Precio por Libra ¢	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	Demanda total por Semana
80	6	2	1	1/2	1/2	10
70	6	2 3/4	1 1/2	1	3/4	12
60	6	3 1/2	2	1 1/2	1	14
50	6	4	3	2	2	17
40	6	4 1/2	4	3	2 1/2	20
30	6	5 1/2	4 1/2	3 3/4	3 1/4	23
20	6	6	5	5	4	26

Como puede apreciarse, el primer grupo, de los más altos ingresos, es insensible a las modificaciones de los precios: sea cual fuere siempre demandará la cantidad de seis libras de azúcar semanal, que podemos suponer máxima para satisfacer las necesidades consuntivas de una familia en una semana. El segundo grupo, por el contrario, solo demandará las seis libras en el precio mínimo, y en el precio máximo su demanda se reduce a una tercera parte. El tercer grupo, lo mismo que el cuarto y quinto, son sumamente sensibles a la baja de los precios.

La escala de preferencia

Algunos autores de la escuela marginalista consideran que entre los grupos o consumidores individuales que mantienen entradas fijas, se da una especie de escala de preferencias en la demanda de los artículos en razón de los cambios de los precios. De esta manera, la baja del precio de una mercancía puede estimular su compra, pero con el sacrificio de otras mercancías o parte de ellas, que venían adquiriéndose anteriormente. Tal hecho se relaciona con los gustos o costumbres: la demanda de un reloj o de un automóvil por efecto de una baja de precios, siempre puede obligar a dejar de comprar otros artículos acostumbrados, etc. Todo lo cual podría dar motivo para suponer una escala de preferencias.

La satisfacción marginal

La ley de la **Satisfacción Marginal Decreciente** nos habla de la relación existente entre la repetición del uso de una mercancía y la merma o pérdida de importancia de su utilidad, comparada con otras mercancías. Así, en el caso del aumento del consumo de un artículo determinado, a medida que él suba "decrecerá la satisfacción marginal que se deriva de esa mercancía en relación a la que se obtenga de otras". Tal decrecimiento tendrá más significado si se ha reducido el consumo de otras mercancías para aumentarlo en otra. Porque la satisfacción de ésta siempre será "relativa" a las que puedan rendir otras[7].

Marshall explica lo anterior así: "Existe una gran variedad de necesidades, pero hay un límite para cada necesidad aislada. Esta tendencia familiar y fundamental de la naturaleza humana puede expresarse por la Ley de las necesidades saciables o de la utilidad decreciente, en la siguiente forma: La utilidad total de una cosa para una persona (es decir, el placer total u otro

[7] Tanto los conceptos de la Escala de Preferencia, como los de Satisfacción Marginal son especulaciones teóricas de los marginalistas. M. Dobb, en su *Introducción a la Economía*, después de citar a Jevons, dice "Estas teorías que se conocen con el nombre de Ley de la Utilidad Decreciente o Ley de la Saciedad de las Necesidades consideran que la utilidad de una cosa aumentará generalmente con la cantidad que de ella se posea y goce, pero en general en una escala decreciente". Ver págs. 52 y ss.

beneficio que le produce) crece con cada aumento de las existencias que de dicha cosa posee la persona aludida, pero no con la misma rapidez. Si sus existencias aumentan en una proporción uniforme, el beneficio derivado crece en una proporción decreciente. En otros términos, el beneficio adicional que una persona deduce de un aumento dado en su provisión de una cosa, disminuye con cada aumento de las existencias que ya posee.

"Aquella parte de la cosa que se ve inducido a comprar puede denominarse, precisamente, su compra marginal de dicha cosa, porque está en el margen de duda con respecto a si le conviene incurrir en el gasto necesario para obtenerla. Y la utilidad de su compra marginal puede denominarse la utilidad marginal que dicha cosa representa para él. Si en lugar de adquirirla la fabrica él mismo, la utilidad marginal es aquella utilidad de la parte que él piensa exactamente vale la pena fabricar. Así, pues, la referida ley puede enunciarse como sigue: **La utilidad marginal de una cosa, para una persona, disminuye con cada nuevo aumento de la cantidad ya poseída**"[8].

Demandas elásticas e inelásticas

De acuerdo con el efecto que tengan los precios en la compra de mercancías, las demandas se clasifican en Elásticas e Inelásticas.

"Si el precio disminuye, dice Robinson, la demanda puede incrementarse poco o mucho. Si determinado descenso pequeño del precio (por ejemplo, del 2%) conduce a un aumento proporcional de la demanda (es decir, del 2%), decimos que la elasticidad de la demanda es igual a la unidad. Cuando el por ciento en que crece la demanda es mayor que el por ciento en que desciende el precio, decimos que la demanda es elástica; cuando es menor, inelástica"[9].

Para otros autores como Samuelson, la demanda es elástica o inelástica según las variaciones que sufran los ingresos totales con los movimientos de los precios. "Si cuando rebajamos el precio sube la suma total de los ingresos, diremos que la demanda es elástica. Si cuando rebajamos los precios desciende el total de los ingresos, diremos que la demanda es inelástica"[10].

Los artículos de lujo son las mercancías más susceptibles de elasticidad en la demanda, ya que la baja del precio determina aumentos del consumo en proporción siempre mayor. En cambio, los artículos de consumo alimenticio casi siempre representan las demandas inelásticas, puesto que se supone que

---

[8] Alfredo Marshall, en *Principios de Economía*, Ed. Aguilar, págs. 81 y 82. El subrayado es nuestro.

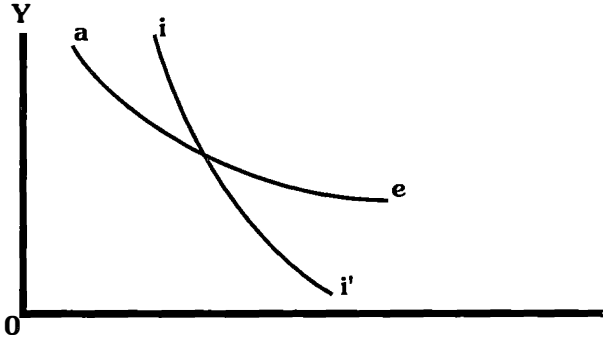
[9] E. A. G. Robinson, en *Monopolio*, pág. 9. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[10] Paul A. Samuelson, en *Curso de Economía Moderna*, pág. 423. Ed. Aguilar.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

los consumidores han dado prioridad a sus compras en la distribución de sus ingresos familiares[11].

Las curvas de demandas elásticas tienen las características de sensibles; las inelásticas, por el contrario, se clasifican como insensibles.



Por ejemplo, en el gráfico la curva a **e** representa la demanda elástica, mientras que **i i'** representa la demanda inelástica. En este último caso la curva desciende rápidamente de manera insensible a la baja del precio –en cuanto se refiere a las mayores cantidades demandadas–, en una línea casi perpendicular.

Demandas excepcionales

Enfrente de la regla general que nos afirma que siempre que los precios bajan se dará una tendencia de aumento de la demanda, encontramos las Curvas de Demandas Excepcionales que actuarán en la misma dirección de los precios. Esto es, que si llegasen a subir éstos, no por eso se efectuará un descenso de la demanda, sino que, por el contrario, ésta seguirá una ruta positiva, aumentando cada vez más.

Es el ejemplo causado por la gente que tiene mayor interés de adquirir una mercancía a medida que su precio sube, ya sea porque siente el estímulo de esta alza, con la esperanza del advenimiento de una mayor subida, como podría ser el caso de los compradores de acciones, bonos, o simplemente, por vanidad: muchas veces se han puesto en venta mercancías a precios bajos, produciendo una demanda insignificante. Al subírsele el precio, la cantidad consumida ha aumentado, etc.

[11] "La agricultura produce, sobre todo, comestibles que constituyen artículos de primera necesidad y, como consecuencia, la demanda de todos los productos agrícolas en su conjunto tiende a ser inelástica. Si bajan los precios de todos los alimentos, no por ello el consumo se ampliará gran cosa, de la misma manera que no se reducen si se suben". Cohen, *ob. cit.*, pág. 111.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

Qué es la oferta

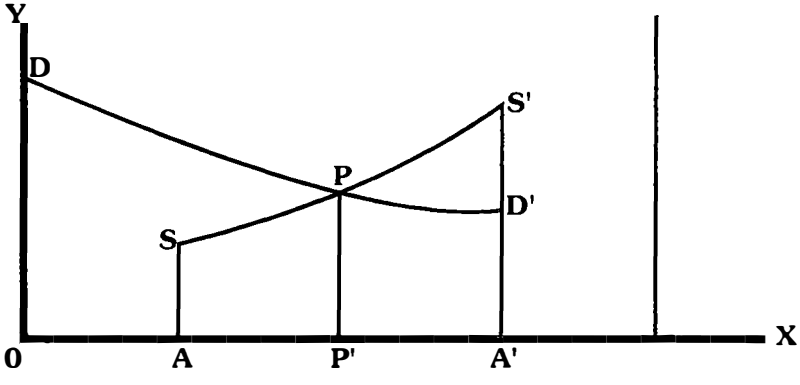
La cantidad de mercancías que se ponen a la venta, con su debido precio y en un lapso fijo, constituye la oferta. La oferta de una fábrica de calzado está representada, por ejemplo, por los mil pares de zapatos que se ponen a la venta mensualmente al precio de cincuenta pesos por par.

Igualmente, como en el caso de la demanda, la oferta tiene que definirse incluyendo los factores precio y tiempo. Porque la oferta se encuentra dependiendo de los precios: si el precio de las mercancías varía, como se ha explicado, tarde o temprano variará la oferta. Más concretamente, si el precio sube, todo permite suponer que la oferta también aumentará: por el contrario, si los precios descienden, la oferta disminuirá. Como puede observarse, la relación de la oferta con los precios, a diferencia de la demanda, es directa.

Y la explicación práctica de los enunciados anteriores es muy sencilla: si los precios del calzado suben, los zapateros o productores, estimulados por tal hecho, tratarán de aumentar su producción, o aparecerán nuevos productores, ampliando de esta manera la oferta. En igual forma, si los precios del calzado decaen, puede con el tiempo sobrevenir una contracción de la producción y de la oferta. En la economía capitalista, es el único aliciente y constituye la razón de ser del productor, las normas propias de la oferta encuentran bastante campo de acción en los sectores no dominados por los monopolios.

Para explicar los enunciados de la oferta también se pueden elaborar tablas hipotéticas: poniendo por caso el ejemplo dado en la demanda, bien podría decirse, a manera de hipótesis e imaginando las posibles reacciones de los productores de azúcar, que a medida que el precio vaya pasando de veinte, treinta, cuarenta, cincuenta, etc., centavos la libra, será mayor la cantidad ofrecida.

Y de la misma manera estas tablas imaginarias o reales pueden representarse en gráficos. Sin embargo, la curva de la oferta se caracteriza, en el caso



positivo del aumento, por moverse de abajo hacia arriba, y de izquierda a derecha, para significar la mayor cantidad que se ofrece a consecuencia del nuevo y más alto precio.

En el gráfico anterior puede apreciarse lo comentado: la curva SS' que catalogamos como curva de la oferta, indica la variación ascendente a consecuencia del aumento de los precios. En este gráfico OY es igual a los precios y OX es igual a las cantidades ofrecidas. Dado un precio SA, que podría ser en nuestro ejemplo, veinte centavos por libra de azúcar, la cantidad ofrecida al mercado es apenas OA, supongamos unas ocho mil libras de azúcar. Pero si el precio subiese PP, como quien dijera, treinta centavos, la oferta pasaría a OP', tengamos por caso, a once mil libras. Al pasar A'S', aun sería más grande la oferta, digamos OA', con posibles cantidades de 15 mil libras, etc.

Para mejor apreciar los movimientos de las curvas de la oferta y la demanda, en el mismo gráfico se ha colocado también una curva de demanda, representada por DD' y un posible precio de equilibrio (P).

La oferta hasta ahora se ha considerado como fruto exclusivo de los precios. Pero también puede darse el caso de que la oferta se reduzca o aumente a consecuencia de fenómenos imprevistos, como incendios, guerras, inundaciones, nuevos inventos, etc.

El precio

En el análisis de la demanda partimos del concepto de que la oferta más o menos permanecía igual y que, por lo tanto, sus variaciones estaban determinadas por los cambios en los precios de las mercancías. De la misma manera analizamos el aspecto de la oferta. En ambos casos el precio jugaba el papel de determinante de la demanda y de la oferta. Pero también el precio, y de igual manera se ha explicado, puede ser determinado por la oferta y la demanda: si dada una situación de equilibrio en el mercado por parte de los consumidores y productores, la demanda llega a subir mucho, aparecerá a la larga un nuevo precio determinado por ese fenómeno.

En una economía de libre concurrencia, con predominio de las leyes de la oferta y la demanda, el precio sería el resultado de los movimientos de las dos fuerzas contrapuestas: una especie de hoja seca en la superficie de corrientes subterráneas encontradas, moviéndose de un lado a otro de acuerdo con la intensidad de las fuerzas chocantes, en este caso, la oferta y la demanda. En cierto momento "el precio representaría el equilibrio que se presenta entre ambos conjuntos de fuerzas"[12].

[12] El precio, que es la expresión monetaria del valor, se toma aquí en un sentido hipotético y fiel a la Ley del equilibrio y de la concurrencia; esto es, formado por el libre juego de la oferta y la demanda.

* * *

Los anteriores principios teóricos de las llamadas leyes de la Oferta y la Demanda, aunque no en la exactitud que reclaman sus exégetas, puede comprobarlos el lector en el estudio de algunos fenómenos y problemas de la última década de la economía cafetera de Colombia y del mundo.

En 1854 los precios del café alcanzaron niveles jamás conocidos, con cifras de más de noventa centavos dólares la libra. Lo anterior fue el resultado de una disminución de la oferta, consecuencia de fenómenos naturales soportados en el Brasil ("heladas") que disminuyeron las cosecha. Siendo el Brasil el primer productor de café del mundo, tanto que su producción iguala a la mitad de la producción de todos los países, una considerable disminución en sus exportaciones desniveló los mercados de consumo. Y, como quiera que la demanda mantuvo una dinámica de ascenso natural, lógicamente los efectos de los fenómenos anteriores se vieron reflejados en el precio.

Más tarde, a efecto de la recuperación brasilera y del estímulo que los cosechadores recibieron de los precios altos –lo cual indujo a un incremento de las siembras–, la oferta fue aumentando a un ritmo no igualado por la demanda, provocando, de esta manera, una baja vertical del precio. Tan alarmante se tornó la situación que los países productores tuvieron que acudir a comprometerse en la práctica de pactos de retención cafetera. Con la política de limitación de exportaciones, vale decir, de la oferta, se pretende buscar un precio, más o menos estable, fruto del equilibrio de una demanda calculada y de una oferta que se controla en relación con dicha demanda.

Otros ejemplos podrían ser los que se dan periódicamente con la abundancia o reducción de la explotación de la pesca fluvial. En los meses llamados de subienda, la facilidad de la pesca en el río Magdalena hace que el precio del pescado baje a niveles mínimos, especialmente en los puertos de los departamentos de Caldas, Tolima, Cundinamarca, Magdalena, etc. Lo contrario sucede en las épocas de crecidas.

Lo mismo sucede con los precios de las mercancías de tipo estacional: en las buenas cosechas de frutas, cereales o tubérculos, los precios descienden notablemente, como es el caso de las peras de la región de Duitama, para volver a "ponerse por las nubes" en el resto del año.

La falta de elementos adecuados –por ejemplo frigoríficos, silos, etc.–, y la ausencia de políticas de racionalización y estabilización en la explotación de los recursos, permiten que las fuerzas de la oferta o de la demanda, mantengan en movimiento los precios nominales de esas mercancías.

EL VALOR

La importancia del estudio del Valor en la Economía Política, puede expresarse con las palabras de Croce: "Un sistema de Economía en que se omitiera el Valor sería como una lógica sin **concepto**, una ética sin **deber**, una estética sin **expresión**"[1].

En el capítulo de las Mercancías decíamos que el factor de conmensurabilidad que caracteriza el valor de cambio –ese hecho que permite que una mercancía pueda cambiarse en una cantidad determinada por otra–, es el **Valor**.

El precio, se ha aceptado, constituye la expresión monetaria o nominal del valor. El dinero, por lo tanto, es la medida de ese valor, conocido con el nombre de precio. Pero el precio, como estudiamos en la Oferta y la Demanda y como se verá en el Monopolio, no puede confundirse –en conceptos de cantidad– con el Valor: en un Mercado Perfecto, mientras se llega al **Equilibrio**, puede estar cambiando al influjo de las variaciones de la demanda y de la oferta; en el Mercado Imperfecto, su posición expresa la voluntad particular del monopolista.

El Valor, pues, se presenta como una cantidad intrínseca de las mercancías, inherente a su existencia y obtenida en el proceso de su elaboración.

¿Qué factor o qué factores determinan, entonces, el valor de las mercancías? He aquí una pregunta que ha dado motivo a una serie de teorías y escuelas económicas.

Desde las primeras civilizaciones, considerando apenas el precio, la discusión ha sido acalorada. Antiguamente, bajo un aspecto moral, se habló de justicia e injusticia de los precios. Solo en el siglo XVII se percibe "la transición de la discusión ética a la económica, si no en todo su apogeo, por lo menos su principio. Los antiguos filósofos no habían hecho nada por la teoría del valor, salvo ejercer una ligera influencia sobre los teólogos medievales que se preguntaron cuál era el justo precio que un cristiano podía cobrar por una mercancía o un servicio"[2].

---

[1] Citado por Maurice Dobb, en *Economía Política y Capitalismo*, pág. 13. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[2] Edwin Cannan, en *Repaso a la Teoría Económica*, pág. 139. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Sin embargo, las anteriores condiciones sirvieron de base a la más tarde conocida teoría del valor, expuesta por primera vez por Sir William Petty - quien supone que su determinación es fruto del trabajo y de la tierra-[3] hasta culminar con la "sustitución científica de Carlos Marx"[4].

Teoría clásica del valor trabajo

Antes de Adam Smith, autores de las escuelas Mercantilista o Fisiocrática, trataron las tesis del Valor sobre diferentes aspectos: unos, bajo la dualidad del trabajo y la renta; otros, como resultado de la oferta y la demanda, etc. Lo que hemos considerado como Teoría Clásica, arranca con los aportes de la "Riqueza de las Naciones", hasta la aparición de "El Capital".

"El trabajo, dirá enfáticamente Smith, es la auténtica medida del valor cambiable de todas las mercancías"[5]. Esa condición intrínseca que permite que una mercancía se cambie por otra, no es, pues, más que el trabajo que se ha necesitado para producirla. Todo lo que se compra, ya sea con el dinero o con otras mercancías, se obtiene solamente por el trabajo. Porque solo con trabajo se comenzaron a adquirir las cosas desde los primeros tiempos[6]. Y, tanto es así, que el valor del trabajo no varía, mientras que los metales que sirven de moneda varían de precio.

Pero, entonces, ¿por qué el precio de las mercancías se somete a variaciones si éstas tienen un factor cualitativo inmodificable? Lo anterior sucede porque existe un precio real –que es el valor del trabajo– y un precio nominal, que soportando efectos de oferta y demanda, puede variar. Así, siempre que la producción de una mercancía o la obtención de ella represente el doble de trabajo de una en relación con la otra, el valor de cambio de ellas tendrá que ser de dos a una. "Por ejemplo, dice Smith, si el matar un castor cuesta de ordinario en una nación de cazadores dos veces el trabajo que matar un ciervo, lo natural es que se cambie un castor por dos ciervos, o que valga dos ciervos. Es natural que lo que de ordinario cuesta producir dos días o dos horas de trabajo, valga el doble de lo que es ordinario producto de un día o de una hora de trabajo"[7].

---

[3] "El trabajo, decía, es el padre y principio activo de la riqueza, como la tierra es la madre". Citado por Eric Roll en su *Historia de las Doctrinas Económicas*, pág. 114. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[4] En este capítulo resumiremos el pensamiento de las dos escuelas más importantes: la del Valor-Trabajo y la de la Utilidad. Además mencionaremos los puntos centrales de otras teorías, como las Compuestas, de la Producción, etc.

[5] *Riqueza de las Naciones*, pág. 30. Ed. Aguilar.

[6] "El trabajo constituyó el precio primero, la primera moneda de compra que se pagó por todas las cosas". Smith, *Riqueza de las Naciones*, pág. 30. Ed. Aguilar.

[7] Adam Smith, *ob. cit.*, pág. 44.

Está claro, pues, que solo el trabajo puede producir el valor. Tan cierto es que las primeras palabras de la obra de Smith se refieren a la riqueza de las naciones como producto exclusivo del trabajo. Y es en esta apreciación teórica donde dicho autor revoluciona el pensamiento económico. Su postura es una liberación de la doctrina de la estrechez de los Mercantilistas y Fisiócratas que hacían depender la riqueza del comercio o de la tierra.

Pero Smith tendrá su límite. Si el valor es producto del trabajo, ¿por qué el valor de la producción no lo obtiene exclusivamente quien lo haya producido? Aparece entonces su primera contradicción en la explicación del capital como una acumulación de valor trabajo no utilizado: los propietarios de dicho capital tendrán derecho a recibir parte de la utilidad. "Al cambiar el producto completo, ya sea por dinero, ya sea por trabajo o por otras mercancías, en cantidad superior a la que basta para pagar el precio de los materiales y los salarios de los obreros, es preciso que se entregue algo que constituya el provecho del empresario que arriesga su capital en esta aventura"[8].

Hasta aquí la primitiva teoría del valor ha perdido su unilateralidad. Aunque se insista en su origen, la explicación de la distribución no satisface. Más aún, cuando se incorpora el factor tierra, dice Smith que se hace necesario pagar los derechos de su uso. "Esta parte, o lo que viene a ser lo mismo, el precio de esta parte, constituye la renta de la tierra, que forma una tercera división del precio de la mayoría de las mercancías"[9].

Se conforma, con las argumentaciones anteriores, la teoría de las tres fuentes del valor[10]. Se comenzó explicando el valor del trabajo, pero considerando que lo anterior tuvo su razón de ser en épocas primitivas. Porque una vez que está en juego el acervo, y la tierra pasa a ser propiedad privada, estos factores entran en la participación del beneficio, ya que "el valor normal o natural no dependerá de la cantidad o intensidad del trabajo directo o indirecto, ni de la estimación que los hombres tienen por las diferentes clases, sino del total de los salarios, beneficios y rentas que tienen que pagarse normalmente por su producción"[11].

Hasta la presente nos encontramos a la teoría valor-trabajo sin consistencia. Su aceptación es limitada en el tiempo. No puede, por lo tanto, contestarse con claridad la pregunta central: ¿Cuál debe ser y qué determina el valor del cambio de las mercancías?[12].

---

[8] Adam Smith, *ob. cit.*, págs. 44 y 45.

[9] Smith, citado por Cannan.

[10] "Salarios, beneficios y renta son las tres fuentes primarias de todo ingreso, lo mismo que la de todo valor cambiable". Smith, *ob. cit.*, pág. 48.

[11] Cannan, *ob. cit.*

[12] "La teoría de Smith es ambigua y confusa. En sus luchas con las dificultades del concepto de capital y el lugar que ocupa en el proceso económico, contradijo su

David Ricardo insiste en la teoría del valor-trabajo, perfeccionando los aportes de Smith. "El valor en cambio de todas las mercancías, dirá, crece según aumentan las dificultades de su producción". Las mercancías o servicios, por lo tanto, aumentan de valor –comparadas con otras– cuando se ha necesitado más trabajo para producirla. En realidad, "el valor de una mercancía o la cantidad de cualquier otra por la que se cambie, depende de la cantidad relativa de trabajo que se necesite para su producción y no de la mayor o menor compensación que se pague por ese trabajo"[13].

En el estudio de la Renta aporta una nueva teoría, reaccionando contra Malthus y contra los economistas anteriores, como el mismo Smith y los Fisiócratas. La tierra no puede tener valor o producir valor por su naturaleza misma: "Lo que crea y da medida de la renta de un campo de trigo es el trabajo necesario para producir ese trigo en los terrenos de más inferior categoría entre todos los que en aquel instante se encuentran sometidos a cultivo"[14]. La razón de la renta, la explicación de su pago, se debe únicamente al fenómeno de que la tierra no es limitada en cantidad ni uniforme en calidad, y porque con el incremento de la población la tierra de calidad inferior o menos ventajosamente situada tiene que ponerse en cultivo[15]. Nace, con los nuevos planteamientos, la muy conocida y discutida Teoría Diferencial de la Renta.

Ricardo no limita, a diferencia de Smith, la teoría valor-trabajo a las épocas primitivas. Pero, como afirma Roll[16], aunque reacciona contra los valores relativos al plantear la tesis de que "lo que determina el valor relativo presente y pasado de las mercancías es la cantidad que producirá el trabajo, y no las cantidades relativas de mercancías que se dan al obrero a cambio de su trabajo", tampoco él puede ponerse a salvo de las confusiones en el análisis del valor relativo y comparativo.

Porque, valdría la pena preguntar, si el trabajo es en todo tiempo la única fuente del valor, ¿cómo se explica la apropiación que el capitalista hace de una parte de ese valor? Ricardo afirma que el valor es fruto, tanto del trabajo presente, como también del trabajo pasado, incorporado a los instrumentos

---

propia teoría trabajo del valor y legó a las generaciones posteriores lo que llegó a ser una teoría del costo mecánico de la producción". E. Roll, *ob. cit.*, pág. 171.

[13] David Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación*, Tomo I de la edición de sus *Obras y Correspondencia*, págs. 9 a 49. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[14] Gide y Rist en *Historia de las Doctrinas Económicas*, pág. 215. "El valor del trigo viene determinado de acuerdo con las cantidades de trabajo empleado para producirlo en aquellos terrenos de última calidad". Ricardo, citado por Gide y Rist.

[15] Ricardo, *ob. cit.*, pág. 53.

[16] *Historia de las Doctrinas Económicas*, págs. 193 y ss.

y herramientas de trabajo. Por eso, al referirse al ejemplo de Smith, dice que aun en aquella etapa inicial cierto capital, posiblemente logrado o acumulado por el propio cazador, sería necesario para permitirle matar a su presa. Sin arma alguna, ni el castor ni el venado pueden ser cazados, y por tanto, el valor de dichos animales dependerá no solamente del tiempo y del trabajo indispensable para su captura sino también del tiempo y del trabajo indispensable para que el trabajador se provea de su capital, del arma, con cuya ayuda efectuó la cacería[17]. "El valor sigue determinado por el trabajo presente y el almacenado, ya pertenezca este último o no al trabajador. La diferencia está en que en este segundo caso el valor del producto que se apropia el capitalista se divide en dos partes, una que paga los salarios de los obreros y otra que forma las utilidades del capitalista"[18].

A diferencia de Smith, Ricardo excluye a la tierra como creadora de valor por las razones expuestas en su Teoría de la Renta. Ya no se podrá decir que son tres las fuentes; apenas sí acepta que el capital como trabajo acumulado pueda participa del valor, y, por lo tanto, del beneficio[19]. Sin embargo, los argumentos que expone al respecto no son considerados como muy convincentes.

En términos generales, todos estos economistas considerados como clásicos, presentan al trabajo como el único factor determinante del valor de las mercancías. Incluso, la misma fidelidad a dicho principio, los hace caer en contradicciones y ambigüedades[20]. La Teoría Valor Trabajo supone colocarse en una situación incómoda delante del Sistema Capitalista. Porque si el valor es producto del trabajo, resulta difícil explicar la distribución del precio de las mercancías con otros factores[21]. De ahí que Smith al terminar justificara los tres orígenes y Ricardo se empeñara en considerar el trabajo acumulado.

---

17 Ricardo, *ob. cit.*, págs. 17 y 18.

18 E. Roll, *ob. cit.*, pág. 194. Y agrega el profesor de la University College de Hull, "de este modo entra Ricardo al estudio de la plusvalía, pero la forma como trata esta cuestión es oscura y desordenada".

19 No acepta la participación del factor tierra, porque la renta no es más que el resultado de excedentes. No hay rentas absolutas sino relativas. Porque el precio de ella depende de las variaciones de la fertilidad de la tierra. Los excedentes tan solo aparecen con los cambios de grados de fertilidad.

20 "Marx fue el primero en señalar esta confusión cuando acusó a Ricardo de confundir el trabajo como base del valor (el gasto cuantitativo y real de esfuerzo) con los salarios pagados a los trabajadores (el valor de su fuerza de trabajo)". Maurice Dobb, en *Introducción a la Economía*, pág. 24. Ed. Fondo de Cultura Económica.

21 "Porque en la producción capitalista el valor de la fuerza de trabajo que compraba el capitalista era mayor que la cantidad de trabajo incorporado en los salarios que pagaba por ella. Así aparecía un excedente del cual se apropiaba el capitalista. Si hubiera podido encontrar una salida aceptando el hecho de que en la producción capitalista desaparecía la cantidad indicada, y que en el cambio de capital por trabajo asalariado, aquel recibía un valor superior al que daba. Este fue el camino que eligió Marx". Eric Roll, *ob. cit.*, pág. 192.

Teoría del Valor-Trabajo y plusvalía

Carlos Marx continúa la tesis de los clásicos al afirmar que el trabajo es el único elemento que produce el Valor de las mercancías. Pero Marx aclaró las llamadas confusiones al analizar las leyes de la **plusvalía**.

Las mercancías se cambian unas por otras por la sencilla razón de que todas son producto del trabajo. Esta conmensurabilidad es fruto de la **fuerza del trabajo**, o, mejor dicho, de la parte de trabajo gastada del total del trabajo humano en potencia.

El trabajo, dice, presenta las características de **Concreto**[22] –de cualidad particular que sirve para crear valores de uso determinados– y de **Abstracto** –gasto general de fuerza de trabajo–[23]. No puede confundirse el trabajo en sí con la mercancía, la cual viene a ser un producto del trabajo, o, en otras palabras, la cristalización del trabajo humano gastado en su producción. Por lo tanto, las mercancías tendrán propiedades en común, y éstas no son más que las materializaciones de trabajos abstractos. Y, como el trabajo abstracto es el que produce el valor –valor de cambio–, diremos que la relación cuantitativa "según la cual una mercancía se cambia por otra, está determinada, no por el valor de uso de las mercancías cambiadas, sino únicamente por su valor".

Podemos entonces preguntar: ¿puede considerarse el ejemplo de la producción individual de las mercancías y encontrarse una relación de cambio? Marx afirma que los valores de las mercancías no pueden apreciarse por los trabajos individuales, sino de manera social, por promedios de tiempo de trabajos socialmente necesarios. "Es decir, que en la producción de una mercancía se invierte un promedio de trabajo necesario o de jornada social necesaria"[24]. Un cambio en la técnica o en el grado de especialización que permita adquirir mercancías a diferentes precios en sitios y tiempos distintos, estará demostrando cambios en los tiempos socialmente necesarios.

Pero, ¿por qué existe diferencia entre el precio y el valor? Esto sucede por la existencia de productores dispersos que, desconociendo las necesidades del mercado, pueden producir unas veces más y otras menos. O, más aún, todo esto procede del "hecho de que el trabajo social se efectúa bajo la forma de trabajo privado".

---

[22] "El trabajo concreto crea el valor de uso de las mercancías". *Manual de Economía Política.*

[23] "El trabajo abstracto crea el valor de la mercancía".

[24] Carlos Marx, en *El Capital*, pág. 89, del Volumen I de la edición de Ediciones Fuente Cultural. Marx continúa: "Llamo jornada de trabajo social necesaria a la jornada exigida, dentro de determinadas condiciones sociales normales, y de condiciones medias de habilidad e intensidad, para producir cualquier valor de uso". *Ob. cit.*, pág. 89.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

El valor a través de la historia se ha presentado en diversas formas. Ha ido desde la forma Simple, Desarrollada, General, hasta la de Dinero. El dinero es la naturalización del trabajo humano. El dinero no transforma las mercancías en conmensurables. Al contrario. Porque todas las mercancías son, en tanto que valores, objetivaciones de trabajo humano, son en sí y de por sí, conmensurables y pueden medir sus valores en común en la misma mercancía específica, y así pueden transformar a ésta en su medida común de valor, o sea en dinero[25].

"La forma directa de la circulación de mercancías es **M-D-M**; es decir, la transformación de mercancía en dinero y la reversión del dinero en mercancía. Pero tenemos al lado de esta forma otra específicamente distinta, la de **D-M-D**, la transformación del dinero en mercancía y la reversión de la mercancía en dinero. O sea la compra para la venta. El dinero que realiza esta forma de circulación se transforma en capital. Es ya, por destino propio, capital"[26].

El fin primordial del poseedor de la primera **D**, es el de obtener a través de la venta de **M**, una mayor cantidad de **D**. En este momento, en que el dinero puede producir más Dinero, se transforma en Capital. La diferencia entre la primera **D**, y la segunda **D**, o **D'**, o sea el "incremento, o excedente sobre el valor primitivo, es a lo que yo llamo "plusvalía"[27]. Y como la Plusvalía es **Trabajo Suplementario** comparado con el **Trabajo Necesario** (necesario para subvenir a las necesidades del trabajador), la mercancía siempre se venderá por su valor, aunque éste sea el resultado de las condiciones anteriores. La Plusvalía, por lo tanto, está en relación con el capital variable y dicha relación señala el grado del trabajo suplementario.

"Distingo en el capital dos partes, continúa diciendo Marx: **El Capital Constante** (materias primas, medios de trabajo, maquinaria, etc.), cuyo valor se limita a reaparecer en el valor del producto, y en segundo lugar el **Capital Variable**, es decir, el capital invertido en salarios, que encierra menos trabajo materializado que el que el obrero entrega a cambio de él. Si, por ejemplo, el salario diario equivale a 10 horas de trabajo y el obrero trabaja 12 horas, el salario repondrá el capital variable y 1/5 más (dos horas). Este último excedente es lo que yo llamo **plusvalía (Surplus value)**"[28].

---

[25] Marx, *ob. cit.*, pág. 139.

[26] Marx, *ob. cit.*, pág. 187.

[27] Marx, *ob. cit.*, pág. 190. "La forma completa de este proceso será, pues: D-M-D', en la cual D'= D + dinero, o sea igual a la misma suma que se anticipó más un incremento". *Ob. cit.*, pág. 90.

[28] Carta de Marx a Engels, citado por Wenceslao Roses, en Prólogo a *Historia Crítica de la Teoría de la Plusvalía, de Carlos Marx*, Primer Tomo, pág. 13, de la Ed. Fondo de Cultura Económica.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

En resumen, en la teoría marxista, las contradicciones de los economistas liberales quedan aclaradas, ya que puede decirse que realmente el valor de las mercancías es producido únicamente por el trabajo. El hecho de que el trabajador no lo reciba en su totalidad es la consecuencia de fenómenos propios del sistema capitalista, como es el caso de la aparición de la plusvalía.

Teorías de la utilidad

La teoría de la Utilidad (también se conoce con el nombre de Hedonista, Ofelimidad, Deseabilidad, Subjetiva, etc.) viene a constituir la antítesis de las teorías del Valor Trabajo, ya estudiadas. Mientras que éstas consideraban que el valor de las mercancías se expresaba a través de sus valores de cambio, las de la utilidad lo fundamentan en el valor de uso. De tal manera una mercancía tendrá mayor o menor valor, según el uso que podamos hacer de ella, o, en otras palabras, de acuerdo con la utilidad que nos ofrezca[29].

Lo que interesa son las propiedades de los objetos para satisfacer necesidades. El trabajo no puede participar en la creación del valor, porque "en realidad el trabajo, lejos de crear valor, lo destruye, ensancha la oferta, y más que crear escasez, la alivia. Lo que hace que las cosas sean escasas y caras no es la existencia y el trabajo de los albañiles, sino que notamos la molestia cuando no hay albañiles o cuando éstos ponen pocos ladrillos. Es la falta y no la existencia de trabajo la que forma una de las numerosas causas de la limitación de la oferta que es esencial al valor"[30].

El valor, por lo tanto, también estará determinado por la oferta y la demanda, porque una limitación de la demanda significará un aumento potencial de la utilidad, o del valor. No hay en este caso diferencia entre precio y valor[31]. Apenas sí los Utilitaristas diferenciarán entre demanda u ofertas absolutas y relativas, ya que hay necesidad de relacionar un factor con otro.

¿Pero el valor de las mercancías es una condición adscrita a la misma mercancía, a su valor de uso?

Los Utilitaristas modernos declaran que en el pasado hubo cierta confusión sobre el particular, puesto que el valor solo puede depender de ciertos actos subjetivos "que aumentan o disminuyen en la imaginación de los seres humanos, según las circunstancias del momento". Jevons, quien aparece

---

[29] Las características de estas teorías consisten en subrayar los efectos de los cambios en el *margen*: La utilidad marginal, que provenía de un poco menos o un poco más, era lo que se consideraba importante en la determinación del valor. Ver a M. Dobb, en *Introducción a la Economía*, págs. 44 y ss. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[30] Cannan, *ob. cit.*, pág. 164.

[31] "Los precios son considerados sencillamente como el resultado de valoraciones subjetivas en la mente de los individuos interesados". M. Dobb, *ob. cit.*, pág. 55.

como uno de los principales teóricos defensores de esta doctrina, explica que aunque la utilidad es una cualidad de las cosas, no es cualidad inherente, siendo más bien circunstancias de las cosas que se desprenden de las necesidades humanas.

Y esta relación entre necesidad y utilidad permite el fenómeno de que dicha utilidad varíe a medida que se dan variaciones en las cantidades, ya sea aumentándolas o disminuyéndolas. De ahí que, hasta las mismas partes de una determinada mercancía, no pueden poseer la misma utilidad. Así, por ejemplo, el agua puede tener diferentes escalas de utilidad para una persona o para varias personas. Sea el caso de un sediento: el primer vaso ofrece la gran utilidad para evitarle la muerte, pero a medida que se le vayan ofreciendo otros vasos, los grados de utilidad disminuyen hasta llegar a una "diferencia relativa" o al cese de la utilidad. Esto sucede en casi todos los artículos. Por consiguiente, es evidente que "la **utilidad no es proporcional a la mercancía**: un mismo artículo varía de utilidad según la cantidad que poseamos de él".

Y, si los artículos varían de utilidad, ¿cómo podemos encontrar el valor de ese artículo? En el ejemplo de los vasos de agua podemos decir que el valor lo determinará el último vaso. Esto es lo que se llama utilidad final[32].

En otras palabras, podría resumirse la explicación diciendo que la **"utilidad final de la última porción disponible, determina el valor de cualquiera de las demás porciones".**

¿Cómo podría explicarse lo anterior? Un Utilitarista como Gide desarrolla el ejemplo descomponiendo el objeto y considerando unidades. Teniéndolas todas disponibles se puede reemplazar una por otra. Si se trata de varios vasos de agua nos podemos detener, supongamos, en el número cinco. "Podemos afirmar que ninguno de los demás cubos (vasos para nuestro ejemplo), pueda tener un valor superior al que tiene por medida la utilidad de este último". Y, esto, ¿por qué? "Porque, suceda lo que quiera, mediremos nuestro goce o nuestra privación por esta última unidad, según sea adquirida o perdida". Así, si se poseen varias unidades de un artículo, no importaría que la primera se perdiera. El sacrificio apenas se reduce a la utilización de otra unidad hasta llegar a la última, que es la que determina el valor de las demás[33].

Podríamos resumir diciendo que la utilidad final o marginal defendida por la llamada Escuela Psicológica, llega a considerar el valor dependiendo de las

---

[32] "Pero es el caso de que la utilidad de la última unidad es la que se llama, por esta razón, utilidad final, y como veremos más lejos, es la que determina el valor de todas las medidas". Gide, *ob. cit.*

[33] "El uso de la menos importante de las unidades que pueden sustituir a aquellas de que nos hemos privado: esto es lo que nosotros llamamos utilidad final". Bohm Boweck, citado en las *Historias de las Doctrinas Económicas.*

cosas[34]. Para los partidarios de esta Teoría, su exposición constituye una especie de tabla de salvación para el sistema económico capitalista que tan amenazado se había visto, desde una apreciación teórica, por los postulados del valor de la Escuela Clásica[35]. Por lo tanto, esta idea será utilizada para explicar los fenómenos o factores como el cambio de las mercancías, los salarios, etc. Supongamos dos cambistas que tengan mercancías: a medida que se vayan cambiando porciones irá descendiendo la utilidad de las mercancías obtenidas para ambos, mientras que se efectúa, a la vez, una utilidad creciente de su propia mercancía. El trueque cesará en el momento en que el aumento de la utilidad entregada sea igual a la disminución de la unidad adquirida.

* * *

Los partidarios de la Teoría de la Utilidad Marginal constituyen la mayoría de las llamadas Escuelas de la Economía Moderna Capitalista[36]. Sin embargo, sus tesis han sido combatidas fuertemente. Eric Roll, profesor del University College de Hull, dice que la escuela marginal es la economía de la clase de los rentistas, porque pone en relación el desarrollo de un método económico subjetivo y a-histórico (que toma como punto de partida el consumo) con la aparición de una clase de personas que se ganan la vida "recortando cupones". Roll califica la tesis de la utilidad marginal como "demasiado grosera y mecánica de la realidad y el pensamiento económico"[37]. Para esta teoría, el hombre se toma como una "máquina de placer" y a las utilidades de las mercancías como las cualidades que ellas poseen para producir placer e impedir dolor.

Charles Gide, no obstante de pertenecer a la escuela de las teorías de la utilidad o, como él dice, a las "teorías compuestas", no deja de reconocer la seducción y la prioridad científica de las teorías valor trabajo. "En primer lugar, porque da por fundamento del valor una noción precisa, objetiva, fácilmente mensurable. Decir que tal objeto, por ejemplo un reloj, vale cien veces más que un pan –porque representa un número cien veces mayor de horas

---

[34] "En toda riqueza el valor está determinado por el empleo menos útil que de ella se pueda hacer por la misma mínima satisfacción que de ella se pueda conseguir". Gide y Rist en *Historia de las Doctrinas Económicas*, pág. 775.

[35] Bohm Boweck, a quien se considera como uno de los principales exponentes de esta doctrina, afirma: "La idea de la utilidad final es el "Sésamo, ábrete", la fórmula que da la clave de todos los fenómenos más complicados de la vida económica y permite demostrar los problemas más inextrincables de la ciencia".

[36] Desde su aparición "ha dominado la doctrina académica sin encontrar rival que le dispute el puesto". Roll, *ob. cit.*

[37] *Historia de las Doctrinas,* págs. 418 y ss. (Primera edición en castellano). En la pág. 559, en la conclusión de su obra, se lee: "Una de las mayores ironías de la historia del pensamiento económico es que se diga que la utilidad marginal no demuestra nada, cuando (junto con su vástago la productividad marginal) en un tiempo se afirmaba ser una solución a todos los problemas prácticos".

de trabajo– es una explicación que satisface al espíritu: la explicación parece justa: en todo se la puede comprobar, mientras que decir que dicho reloj vale el céntuplo, porque su utilidad es cien veces mayor, es una evaluación que nada preciso nos dice"[38]. Además, considera Gide: "Esta explicación satisface mejor la idea de justicia, porque da como fundamento al valor un elemento moral, el trabajo".

Otros autores rechazan la consideración del valor desde el enfoque aislado del individuo, como pretenden los marginalistas, ya que a la "economía como ciencia social le interesa sustancialmente la actividad económica, no del hombre aislado, sino del hombre en sociedad". De ahí que para la ciencia económica el valor es ante todo valor de cambio, y como tal le importa sobre todo estudiarlo. También se considera que la teoría marginalista peca de arbitrariedad en la escogencia de la parte de la cosa en relación a la necesidad, que sirve para medir el resto y de optimista al imaginar que cada consumidor lleva en su mente una escala de preferencias que le permite hacer cálculos o llevar a cabo medidas periódicamente[39].

Teorías eclécticas

Importantes partidarios de la Teoría Hedonística han tratado de buscar cierta armonía o composición de las teorías anteriores. Muchos de ellos se separan de la Ortodoxia de las Doctrinas y abogan por una mezcla de las teorías trabajo y utilidad. Hemos reconocido, afirman, que ni la teoría del valor trabajo podía eliminar la utilidad, ni la teoría del valor utilidad eliminar el trabajo, puesto que la función trabajo está en función de la cantidad y ésta depende del trabajo. ¿Por qué no admitir, se empeñan en reclamar, que el valor está fundado en una doble base?. Estas tesis también fueron desarrolladas por otros autores[40], quienes las defienden como una especie de equilibrio determinante del valor, a través del ejemplo "del carácter dual de las tijeras". Otros economistas, como Clark en los Estados Unidos, presentaron lo que se ha llamado algo "parecido a una exposición psicológica de la teoría del trabajo del valor".

---

[38] *Curso de Economía Política*, pág. 51.

[39] Francisco Zamora, en *Tratado de Teoría Económica*, págs. 257, 301 y 302. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[40] Ver a Marshall, *ob. cit.*, págs. 671 y ss. Apéndice I, de la *Teoría del Valor*, de Ricardo, y prólogo de Keynes (pág. XL) de sus *Obras Completas*. Ed. Fondo de Cultura Económica.

MONOPOLIO

El monopolio constituye la negación de la libre concurrencia. De esa libre concurrencia que llegaron a imaginar valedera para toda la existencia del sistema capitalista los teóricos clásicos de la Economía Política.

Los pensadores de la Economía del siglo XVIII consideraban a la libre concurrencia como la varita mágica que creaba, a través del desenvolvimiento de leyes naturales, como la oferta y la demanda, una especie de armonía sustentada por fuerzas contrapuestas y de tendencias equilibradoras. A esta idílica situación, que tuvo su validez parcial en las primeras épocas del desarrollo de la fuerzas productivas, siguió el fenómeno de la concentración, que a través de la fusión permanente de las empresas, fue limitando las actividades de los competidores hasta llegar a una situación monopolista que dispuso a su antojo del mercado para asegurar el mejor provecho a los emprendedores. La concurrencia engendró la concentración y de la concentración se pasó al monopolio. Las molestias causadas a los emprendedores por la concurrencia, al lado de las perturbaciones cíclicas del sistema, condujeron a la concentración. Esta concentración, al llegar a cierto grado de su desarrollo, se transformó en monopolio. Con la aparición del monopolio, las grandes empresas que muestran los efectos de la concentración, quedan en mejores situaciones para esquivar las molestias de la concurrencia, poniéndose de acuerdo en todas las ramas de sus actividades. "El incremento enorme de la industria y el proceso notablemente rápido de concentración de la producción en empresas cada vez más grandes, constituye una de las particularidades más características del capitalismo". Este crecimiento industrial y esa concentración se manifiestan con el tiempo a través de un tipo de economía completamente distinto a la libre concurrencia, que había sido considerada por los economistas clásicos como una ley natural. Aparece una desconocida fase dentro de las características de la producción y distribución de mercancías: el monopolio reemplaza como principio regulador del "bienestar" de la empresa a la antiguamente ponderada libre competencia.

La libre competencia o competencia perfecta existiría cuando la producción individual de un productor fuera tan reducida o al menos no copara en su totalidad los renglones de la oferta, que cualquiera variación –un aumento o disminución de ella– no afectaría en nada el precio que rige en el mercado. Se parte entonces del supuesto de que el precio sería, para este productor, una especie de mandato que hay que aceptar si no se quiere cargar con las

consecuencias. Esas consecuencias, por ejemplo, podrían apreciarse en el significado de una paralización de ventas por un aumento de los precios o con una muestra de necedad al bajarlos, puesto que al precio del mercado bien puede vender todo.

Como antítesis de lo anterior, considerándose monopolista a dicho productor, el precio, en vez de determinar una sumisión a los vendedores o productores, sería más bien un simple juguete de ellos, con el cual se puede jugar llevándolo hasta límites verdaderamente sorprendentes.

Se ha generalizado el uso de nombres extranjeros –utilizando especialmente los idiomas alemán e inglés– para designar a las instituciones económicas resultantes del fenómeno de la concentración. Si a esto agregamos el hecho de que los autores no son lo suficientemente claros en las explicaciones y estudio de las características de tales organismos, encontramos que se hace un tanto confuso el conocimiento de la estructura de estas empresas para "señalar con exactitud las condiciones técnicas, económicas y jurídicas que las distinguen"[1].

En contra de las consideraciones totalmente negativas de los monopolios, hay economistas que pretenden descubrir bondades en ellos. De esta manera, y haciendo uso de análisis simplistas, dicen que en nuestra actual sociedad económica han aparecido asociaciones de empresas tendientes a enfrentarse a la libre concurrencia para evitar sus riesgos –efectuando a la vez una política de reducción de gastos y aumento de utilidades–, en todos los campos de la vida económica, partiendo desde la producción hasta el consumo.

Pero la verdad es que el monopolio es la consecuencia de las leyes del desarrollo capitalista.

La historia económica de los países permite observar que a medida que la empresa fue desarrollándose, se fue dando a la vez una acumulación del poder económico: a mayores niveles productivos, el número de concurrentes al mercado era menor. En los Estados Unidos, por ejemplo, el país económicamente más poderoso del mundo, el fenómeno es elocuente: "Cincuenta conocidas empresas norteamericanas, dice Echeverri Herrera, registraban en 1953 activos por US$ 28.450.900.000; ingresos anuales por US$ 60.648.400.000, y empleaban directamente en el territorio de la Unión a casi 4.000.000 de personas. Varias son universalmente conocidas desde hace mucho tiempo. La U.S. Steel Company, la Standard Oil (N.J.), la General Electric, la Goodrich, la Ford Motor, amén de entidades bancarias poderosas al estilo del Chase National Bank o Bank of America. Means calculó para 1933 que las 200 más grandes sociedades no financieras (es decir, de producción y regulación, no de financiación) y sus subsidiarios,

[1] Vallarino, *ob. cit.*

tenían aproximadamente el cincuenta y siete por ciento (57%) del capital total de tal tipo de sociedades. Una reciente investigación realizada por la Federal Trade Comission, muestra que en el año de 1947, las 113 más grandes sociedades transformadoras, poseían el 40 y seis por ciento (46%) de la propiedad, instalaciones y equipos empleados en la fabricación. Sabemos que en 1957 la presión sobre el consumidor norteamericano, de parte de las principales unidades productivas de bienes y servicios finales, implicó un costo de propaganda de US$10.000.000.000. Ahora, si admitimos que las empresas más grandes emplean indirectamente, parece probable que al menos la mitad de la fuerza laboral (excluida la agraria y la gubernamental) está directa o indirectamente vinculada a las 200 empresas más grandes"[2].

En el Japón es de conocimiento general que la economía de ese país está en manos de poderosos monopolios que pueden contarse con las manos. Firmas como la Mitsui, Mitsubishi, Hitachi, etc., dominan aspectos productivos que comprenden desde botones hasta poderosos "trasatlánticos" o aviones a chorro, incluyendo los sistemas bancarios, de distribución, etc. El sistema monopolístico del Japón es llamado "Zaibatsu". En la actualidad, tres grandes productores de acero copan más del 50% de la producción total (el Japón ocupa el quinto lugar en el mundo como productor de acero, con 16.630.000 toneladas); diez compañías se reparten la mitad de la producción de hilandería de algodón. De la misma manera puede decirse que sucede en la producción de barcos mercantes, rayon Staple, cámaras fotográficas, aparatos ópticos, máquinas de coser, radios transistor, etc., renglones donde aparece el Japón como el primer productor del mundo.

Ha llegado a tal grado la concentración y el dominio del monopolio, que muchos autores se ruborizan en el intento de exponer doctrinas sobre libre competencia o sobre el poder del consumidor. Ante la insistencia de algunos autores de textos que se divierten en los análisis de las leyes del mercado o que especulan alrededor de imaginarias situaciones de mercados perfectos, se preguntan: "¿no será en extremo falaz seguir hablando en Occidente de la "libre competencia", como un patrón de vida económica, de cuyas ventajas efectivas debemos ufanarnos?[3]. Más aún, si tenemos en cuenta que aunque aquellos que poseen ingresos regulares pueden "gozar de la libertad de entrar al negocio que se les antoje y pedir en el mostrador lo que se les ocurra, hablar por teléfono y solicitar algunas mercancías... la verdad es que en tiempos normales, quienes controlan la industria consiguen poner a los hombres adecuados en los puestos adecuados, con un noventa y cinco por ciento de

[2] Carlos Echeverri Herrera, en un admirable y bien documentado "*Ensayo sobre el Monopolio*", publicado en la *Revista del Banco de la República*, No. 408.

[3] Carlos Echeverri Herrera, *ob. cit.*

exactitud. **Pero lo hacen no dándonos lo que deseamos, sino haciendo que nosotros deseemos lo que ellos nos pueden dar**"[4].

Sin embargo, a pesar de que los monopolios exceden a los límites locales y sus dominios se extienden hasta las órbitas internacionales, en la época de la concentración no se elimina totalmente la concurrencia, ni mucho menos los fenómenos de las fluctuaciones cíclicas.

Qué es el monopolio

Conocida la interpretación histórica de la etapa de la concentración, podríamos definir al monopolio en general diciendo que es el fenómeno económico por medio del cual en la actividad económica, el capitalista se une o se agrupa "para concentrar en sus manos la producción y la venta de una parte considerable de los productos de una o varias industrias, con el fin de imponer altos precios"[5] de ventas, bajos precios de compra de mano de obra o materias primas, calidades de las mercancías y para obtener los mejores beneficios.

Precios de monopolio

"El Monopolista desea siempre cargar el precio que le produzca el mayor excedente posible de ingresos por encima del costo total (el variable y el fijo). A este excedente se le da el nombre de **beneficio de monopolio.** La meta del monopolista es llevar ese beneficio al máximo"[6]. En otras palabras, el objetivo fundamental del monopolista es el imponer los precios.

Sin embargo, se considera que el monopolista debe tener en cuenta la capacidad de compra para la comunidad, para determinar el precio o la oferta. Para explicar lo anterior, ha surgido una "extraordinaria variedad de esquemas teóricos"[7]. El más conocido es el que trata de explicar la conducta del productor monopolista en relación con la demanda efectiva. Porque puede ser que al dominar en el mercado, venda una cantidad a un determinado precio, pero no las cantidades que antojase. Y como su interés es el de obtener la mayor utilidad posible, tendrá que calcular las cantidades producidas para los precios

---

[4] E.A.G. Robinson, en *La Dimensión Optima de la Empresa*, citado por C. Echeverri Herrera, *ob. cit.*

[5] "Monopolio significa control de la oferta y, por lo tanto, del precio". E.H. Camberlin, en *Teoría de la Competencia Monopólica*, pág. 14. E. Fondo de Cultura Económica.

[6] Garver y Hansen, ob. cit., pág. 211. "*El precio de Monopolio* equivale a los gastos de producción más la ganancia máxima, que excede considerablemente de la ganancia media y del valor de la mercancía". *Manual de Economía Política*, pág. 245.

[7] C. Bresciani-Turroni, en *Curso de Economía Política*, pág. 450. Ed. Fondo de Cultura Económica.

UNIVERSIDAD
BIBLIOTECA

fijados. En otras palabras, se considera que "el monopolista puede fijar el precio que guste, o vender la cantidad que guste (digamos por semana); pero no puede vender la cantidad que guste al precio que le guste"[8].

Explicado lo anterior en términos marginalistas, se puede decir que el productor monopolista, dado el cálculo que haya hecho de un máximo beneficio, podrá aumentar la oferta, hasta el límite en que los precios descendentes, pese al aumento de la demanda, se igualen al precio anterior. "Por consiguiente, le costará producir y vender más hasta el punto en que la última unidad producida y vendida ni aumente ni disminuya sus utilidades, es decir, incremente sus ingresos en la misma medida que sus costos"[9]. El monopolista, dado un precio, solo aumentará la producción si de esta manera aumenta sus beneficios; pero no "producirá y venderá una unidad adicional si con ello reduce sus ingresos"[10].

Para calcular estos movimientos de precios de ofertas monopolistas, se han elaborado tablas hipotéticas que señalan los cambios de los ingresos totales en relación a los posibles cambios de los precios y de las unidades vendidas. Puede darse el caso de los datos siguientes:

Precio $	Demandas efectivas (unidades)	Costo por unidad $	Beneficio por unidad $	Beneficio Total $
11	1.400	10	1	1.400
12	1.200	10	2	2.400
14	1.000	10	4	4.000
16	800	10	6	4.800
18	600	10	8	4.800
20	400	10	10	4.000
22	200	10	12	2.400

Como puede apreciarse, aunque los beneficios por unidad se mantengan en la proporción aritmética que hemos imaginado, sin embargo el beneficio total, que es el que interesa en definitiva al monopolista, presenta variaciones, de acuerdo con la sensibilidad de la demanda. Así, hubo aumento en las primeras cuatro cantidades, para presentar inmediatamente un beneficio "unitario" y máximo, y de ahí comenzar a descender.

La tabla anterior también es presentada por los tratadistas en forma gráfica. Por ejemplo, nosotros, siguiendo las indicaciones de las cifras que hemos

[8] F. Benham, *ob. cit.*, pág. 185. Este planteamiento se conoce con el nombre de "Principio de Cournot".

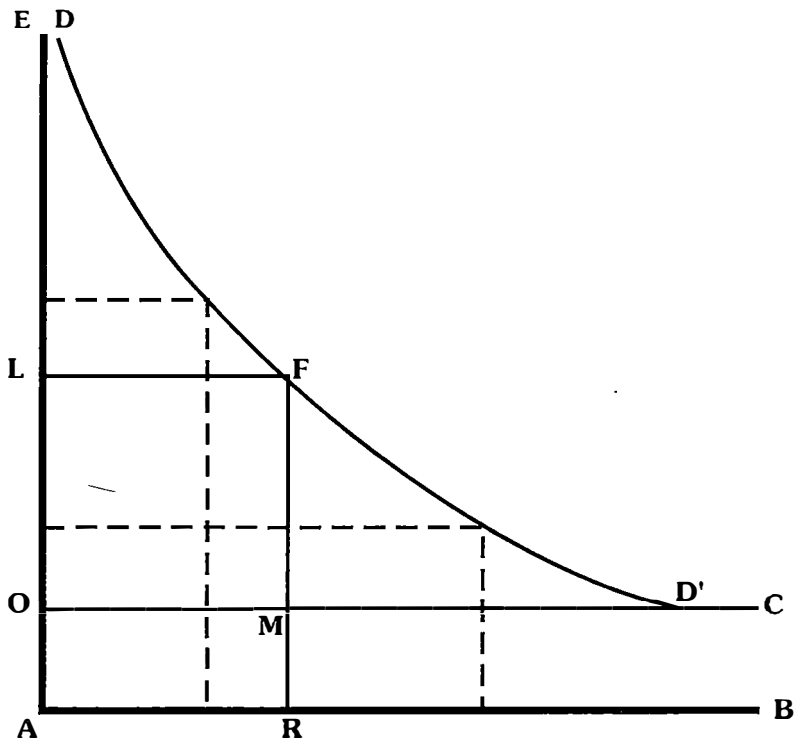
[9] E.A.G. Robinson, en *Monopolio*, pág. 12. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[10] Robinson, *ob. cit.*, pág. 13.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

imaginado, podemos colocar en la línea horizontal las cantidades de las mercancías **(A-B)** y en la línea vertical los precios, en orden descendente **(A-E)**. La curva **D-D'** representa las demandas efectivas por unidades, con las variaciones aritméticas señaladas.

La línea **OC**, representa el costo por unidad, o sea la cantidad fija de $ 10 que le hemos asignado a la columna tercera. El mejor beneficio total, que puede aspirar el monopolista, por ejemplo, la cifra de $4.800, estará representado por el triángulo de área más grande, dentro del área del triángulo **OCE.** En este caso sería el localizado en el área de **OMFL,** formado por el precio **AL** o **RF** y la cantidad **AR,** que se vende.



Los análisis teóricos anteriores suponen costos de producción constantes. Pero también pueden hacerse los análisis para costos variables.

Sin embargo, ha de suponerse, apartando la especulación hipotética, que el "monopolista", en la práctica, opera sobre el precio, elevándolo, y

esperando después a ver qué cantidad de mercancías logra colocar a dicho precio"[11].

Clases de monopolios

Los métodos monopolistas son tan abundantes que sus clasificaciones y estudios constituyen temas para libros completos. Ellos van desde la absorción de facultades en las empresas, hasta la distribución pactada de los mercados. E incluso en sus métodos de formación se utilizan herramientas de violencia o corteses maneras de entendimiento, llamadas irónicamente acuerdos entre "caballeros".

Se dice que existe **Monopolio Simple** cuando las mercancías ofrecidas en el mercado mantienen un solo precio. "El monopolista, que trata de hacer máximo su beneficio, se esfuerza en elegir un precio y una cantidad compatibles con las condiciones de la demanda que se dirige a su producto y compatible en sus curvas de costo"[12]. Como puede suponerse, el monopolista tiende a fijar el precio máximo y, muchas veces, cuando se trata de productos agrícolas, cuya mayor oferta puede depender de un buena cosecha, se da a la tarea de destruir parte de ella[13].

Cuando el monopolista fija varios precios, se le llama **Monopolio Discriminante.** Puede ser el caso de las diferentes tarifas de los pasajes de aviación o de las indistintas presentaciones de los artículos, ya para facilitar los precios a los grupos de ingresos desiguales o para aprovecharse de reacciones psicológicas del consumidor[14].

Monopolios oficiales

Los monopolios oficiales son los que cuentan con el respaldo del mandato oficial. Pueden ser monopolios de tipo fiscal o rentísticos; por ejemplo, las fábricas de licores departamentales, las loterías, etc., o algunos servicios públicos. Estos últimos monopolios se orientan a proteger al consumidor, ya sea con la seguridad de la prestación del servicio o con la limitación de los precios. Cuando el monopolio oficial reposa en manos de un Estado organizado y consciente de los principios de la economía de servicio, su diferencia con el monopolio particular es definitiva. Así, mientras el monopolio privado

---

[11] Francesco Vito, en *Economía Política*, pág. 379. Ed. Tesoro.

[12] Raymond Barre, en *Economía Política*, págs. 416 y ss. Tomo I, Ed.. Ariel.

[13] Entre nosotros, por ejemplo, el INA ha dejado dañar productos agrícolas para evitar caída de precios. En lo internacional se conoce la política de los países cafeteros.

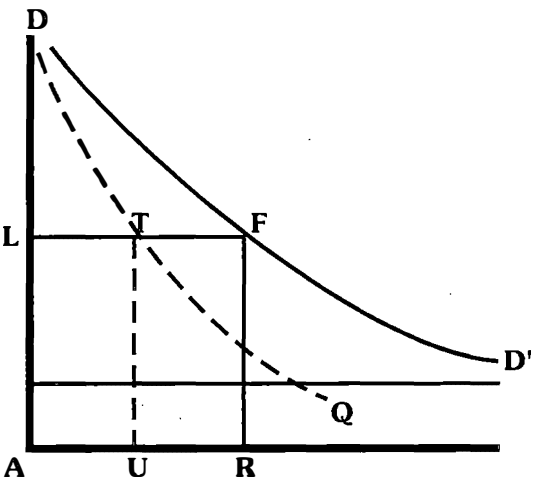
[14] "La venta de la misma mercancía monopolizada a dos o más precios distintos simultáneamente y a diferentes grupos de compradores se llama discriminación del precio; los precios resultantes son precios discriminados, diversificados o "de clase". Zamora, *ob. cit.*, pág. 519.

determina el abuso del precio para obtener "altas ganancias por encima de la ganancia media" y obstaculiza el desarrollo[15], el monopolio estatal condiciona su actividad al bienestar de la comunidad.

El duopolio

Cuando en el mercado el monopolio es practicado por dos productores o vendedores, se le da el nombre de **duopolio**[16].

Dada una demanda, en el ejemplo más sencillo, el producido total de la mercancía ofrecida por cada uno de los monopolistas, será igual a la mitad de dicha cantidad en condiciones de monopolio único. Por lo tanto, conocida la curva de la demanda de la figura anterior estudiada, la curva punteada viene a corresponder a las ventas de cada monopolista y la cantidad total será igual a **AUTL**.



En este caso del duopolio lo anterior puede darse sin la necesidad de la existencia del **cartel** o del pacto previo, ya que se supone que cualquiera de los dos monopolistas podría sacar ventaja de un cambio de precio del otro.

---

[15] "El monopolio puede dar lugar a que se retrase la aplicación de inventos que exijan un nuevo tipo de equipo o bienes capitales" (Benham, *ob. cit.*, pág. 196), o a que dejen de explotarse los recursos debidamente.

[16] "Se tiene *duopolio* cuando una determinada mercancía o servicio se produce por dos empresas solamente, las cuales se hacen competencia entre sí". C. Bresciani-Turroni, *ob. cit.*, pág. 480.

El cartel

El cartel representa la organización típica de la concentración capitalista. Es un "acuerdo, o asociación entre empresarios de una misma clase de industria, que se unen para fines comunes de monopolio, de preponderancia o de dominio en el mercado de los negocios, conservando, sin embargo, su independencia administrativa"[17].

En el cartel las empresas, pese a la subordinación en la búsqueda de objetivos concretos, conservan independencia económica y jurídica. Pero la concurrencia se aplasta; los productos y las materias primas se reparten proporcionalmente, con la debida imposición de precios **(monopsonios)**; se fijan los precios de ventas y se reparten los mercados o territorios, determinándose plazos de duración de los pactos.

"Los acuerdos de los **carteles** pueden incluir muchas cláusulas, siendo las más importantes las relativas a las cuotas de venta correspondientes a cada una de las partes que intervienen en el arreglo, los territorios en los que cada miembro puede vender, los precios correspondientes a cada categoría de artículos y a las distintas calidades dentro de cada categoría, las condiciones en que pueden realizarse las ventas (al contado, o a crédito y a qué plazos de créditos), los servicios que el vendedor tiene que suministrar, y, por último, las multas que habrán de pagar quienes violen sus compromisos"[18].

El cartel, por lo tanto, se presenta como una agrupación de productores o de comerciantes que acuerdan compromisos y conductas para buscarse y distribuirse ventajas comunes en los mercados donde operan. Los carteles suelen clasificarse de acuerdo con su actividad sectorial, ya sean de producción, aprovechamiento, distribución, ventas, suministros, etc.

El cartel escapa muy fácilmente a la rigidez de la imposición fiscal. Los pactos entre las empresas se hacen a espaldas del Estado y pasan ignorados por la sociedad. El secreto que se mantiene llega hasta el extremo de que el comprador o consumidor ignora el origen de la mercancía que ha sido adquirida con apariencia directa.

El cartel supone la participación de varias empresas que en común acuerdo adoptan una conducta en la actividad de sus negocios. "La pluralidad de los empresarios hace que el cartel se convierta en un mecanismo **colectivo** de fijación de precios. Por consiguiente, su influencia en el mercado es la resultante de varias voluntades independientes. Y si una de ellas ejerce un poder casi dictatorial, lo hace con la voluntad de los demás participantes. El cartel se convierte así en un control **Colectivo** de los precios"[19].

---

[17] Vallarino, *ob. cit.*

[18] Garner y Hansen, *ob. cit.*, pág. 243.

[19] Ervin Hexner, en *Carteles Internacionales*, págs. 40 y ss. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Hexner, en su libro sobre los Carteles Internacionales, presenta, en un resumen de más de cuatrocientas páginas, una información de los más famosos carteles del mundo. Estos carteles –más de 106– abarcan los diferentes sectores económicos, como productos agrícolas, metales, minerales, materias químicas y farmacéuticas, otros productos manufacturados, servicios, etc., ¡Carteles que agrupan desde fabricantes de alfileres, hasta productores de submarinos![20].

Lo anterior permite afirmar, con el solo análisis de los carteles, que la llamada economía libre o de libre empresa, muy poco tiene que ver en la actualidad con tan generoso apelativo. Más aún, si se tiene en cuenta que estos organismos de monopolios colectivos no soportan a los empresarios que quedan por fuera de las obligaciones pactadas, por considerarlos enemigos. "Los empresarios que no quieren adherirse, o que abandonan el cartel, no son considerados como empresarios libres, sino estigmatizados como **outsiders**, malos colegas sin espíritu de solidaridad. No es extraño que una presión material venga a completar esta presión moral y que se intente desacreditar al **outsiders** ante clientes o abastecedores"[21].

Trust

El Trust consiste en la agrupación de varias industrias o empresas que se fusionan bajo una dirección única, perdiendo de esta manera cada empresa fusionada su independencia administrativa y jurídica. "Los signos característicos del trust y de sus sinónimos, son: la extensión del grupo económico; la ligazón financiera o administrativa entre sus diferentes partes; su tendencia a la expansión. Es la unión de empresas industriales o comerciales que pretenden obtener, por la formación de más importantes unidades financieras o administrativas, lucros más elevados y una posición más poderosa en la vida económica"[22].

El **Trust**, cuyo nombre se deriva de las empresas que realizaban actividades fiduciarias con las acciones de varias empresas, representa el sistema más penetrante en la vía de la concentración monopolista. En él, los pactos, **la conducta monopolista, la ambición de dominio** de los precios, se convierte en fusiones[23].

En los últimos años los **trust** señalan claramente el grado de concentración o la etapa de desarrollo de los países más capitalistas. La explotación de la

---

[20] En el libro de Hexner también se presentan copias de los más famosos compromisos firmados por las empresas más poderosas del mundo, en la formación de sus carteles.

[21] Richard Lewinshon, en *Trust y Carteles*, pág. 17. Ed. Claridad.

[22] R. Lewinshon, *ob. cit.*, pág. 15.

[23] Gide, *ob. cit.*, págs. 179 y 180.

riqueza tanto en los territorios nacionales, como en las colonias o países dependientes, se hace principalmente a través de los **trust.** Los minerales, el petróleo, el acero, etc., son explotados por empresas monopolistas fusionadas, aunque algunas veces pretendan señalar concurrencias bajo el disfraz de nombres distintos en sus empresas. La formación de los **trust** no ha sido solo el fruto del entendimiento entre las diferentes empresas. Por el contrario, como dice Lewinshon, biógrafo y medio apologista de ellos, "los trust no conocen reglas. Desprecian las costumbres y la tradición. Luchan a todo trance. Lo que se les censuró, sobre todo, en el comienzo de la era moderna, fue precisamente la brutalidad y astucia de que se servían en sus combates con sus competidores. Y el medio más eficaz para alejar o someter a los débiles, es la baja de los precios, hasta el punto en que el competidor tiene que capitular"[24].

Cuando el **trust** se empeña en liquidar a sus competidores, ya sea en el campo regional, nacional o internacional –a través de los **dumpings–** con el instrumento de los precios bajos, tiene hacia adelante el objetivo de desplazar en el mercado a los concurrentes, a fin de imponer más tarde, y en forma libre y arbitraria, precios hasta los límites máximos.

Otras formas monopolistas

De acuerdo con las características de las anexiones que se llevan a cabo entre las diferentes empresas o con el dominio que se efectúe de empresas complementarias, a los monopolios se les suele llamar **Concentraciones o Integraciones Verticales u Horizontales.** Por ejemplo, cuando una fábrica de cierto producto se anexa a otras fábricas productoras de las materias primas o de accesorios –el caso de nuestras cervecerías que poseen fábricas de botellas, tapas, etc.–, se dice que mantiene la **Integración Vertical.** Se trata de una labor de abarcamiento rígido que puede ir desde la producción de la materia prima hasta la distribución.

La Integración Horizontal resulta de la unión de varias empresas que se dedican a una misma rama industrial.

"En la **concentración vertical** se trata, por así decirlo, de pisos diferentes de un edificio económico, opuesto a la **concentración horizontal,** que consiste en una reunión de empresas del mismo ramo y del mismo grado de producción"[25].

Consorcios

Los consorcios representan la agrupación de varias empresas sometidas a un órgano supremo de orientación y administración. Es difícil señalar

[24] Lewinshon, *ob. cit.*

[25] Lewinshon, *ob. cit.*, pág. 13.

una regla fija para apreciar la posición de las empresas cuando entran a formar parte del **consorcio.** Porque se da el caso de algunas que pierden su personalidad jurídica, su independencia económica, mientras que otras tan sólo doblegan su dirección.

Un **consorcio** significa absorción de empresas de distintas actividades que pueden dominar un mercado. Puede incluir la explotación de materia prima, su producción o su distribución.

El holding

De las diferentes características de los **trust**, una muy conocida, e incluso estudiada por algunos economistas separadamente, es el **Holding.** Se trata de una especia de super-sociedad que domina otras empresas o que las financia a través de la emisión de acciones. La "compañía tenedora" (holding) es una sociedad anónima que se crea con el propósito de poseer una parte del capital en acciones de otras sociedades, suficiente para controlarlas"[26].

El ring

Sinónimo de círculo, pretende enmarcar espacios determinados, como una plaza, un mercado, etc., para sus actividades monopolísticas. "Es el círculo donde han sido encerrados los competidores, con el fin de obligarlos a la venta o liquidación de sus mercancías". Más que todo son actos monopolistas aislados de empresarios reunidos.

El corner

Es acaparamiento temporal de uno o varios productos. Especialmente de productos agrícolas en los mercados de futuros. Pero también puede llevarse a cabo en actividades comerciales o en los mercados de valores.

El pool

En Norteamérica el **cartel** también se estudia bajo el aspecto del **Pool**, y consiste en el monopolio que se adelanta entre los compradores de materias primas para distribuirse en cuotas proporcionales o entre las empresas de transporte para repartirse los servicios o carga a transportar. Por ejemplo, la labor que desarrolla la Adenavi en relación al transporte en el río Magdalena o las fábricas de grasas vegetales con el organismo coordinador de sus actividades.

---

[26] Kenneth E. Boulding, en *Análisis Económico*, pág. 619. Ediciones de la Biblioteca de Ciencias Económicas.

Los monopolios y la ley

Tan inescrupulosas resultaron las actividades de los diferentes métodos monopolísticos, que muchos gobiernos, ante los reclamos permanentes de los vendedores de materias primas o de los consumidores, se vieron obligados a perseguir los monopolios. En los Estados Unidos, por ejemplo, desde 1890, a consecuencia de las acusaciones contra las combinaciones fraudulentas de los monopolistas[27], se votaron las primeras leyes. En el Japón, después de la guerra, las fuerzas de ocupación intentaron imponer normas para romper el poder de los "Zaibatsus".

En muchos países latinoamericanos se ha legislado contra los monopolios. En el Brasil la Ley 54 de 1935 prevé la reducción de impuestos aduaneros a las mercancías foráneas, cuando las industrias nacionales abusan de la protección; en Costa Rica se definen los actos de monopolio a través del Decreto 51 de 1932; en México se enumeran de manera taxativa los hechos que se presumen de monopolio, y en el Paraguay, la Constitución incluye un precepto "que prohíbe las combinaciones que tiendan al acaparamiento de artículos de consumo y alza o baja artificial de precio"[28].

Pero la verdad es que los Estados, como super-estructuras que son, no pueden evitar fenómenos propios de las estructuras económicas predominantes. Los monopolios, pese a los preceptos legales que los condenan, han seguido fortaleciéndose. Si acaso de vez en cuando, a consecuencia de las reacciones colectivas, los Estados hacen alarde de aplicación de normas antimonopolistas, que a la larga son burladas[29].

Los monopolios en Colombia

En Colombia, a medida que se acentúa el desarrollo económico, la concentración del capital toma mayor importancia. En los últimos años las pequeñas fábricas o talleres nacionales se han visto suplantados por las grandes empresas monopolistas que las absorben o la derrotan en la lucha de la competencia. Así, las fábricas productoras de cigarrillos que abundaban en muchas ciudades, lo mismo que la industria doméstica de la elaboración de cigarros que existían en los pequeños pueblos, desaparecieron mientras se forta-

---

[27] P. Samuelson, *Curso de Economía Moderna*, pág. 515. Ed. Aguilar. En casi todos los textos de Economía aparecen capítulos especiales que relatan los procesos históricos de las medidas legales tomadas por los gobiernos. En los Estados Unidos son famosas las leyes Sherman y Clayton.

[28] Alvaro Campo Posada, en su *Ponencia* al proyecto de Ley "por la cual se dictan normas sobre Prácticas Comerciales Restrictivas". Ver Memoria de Hacienda, Anexo II, Imprenta Nacional, 1959.

[29] Más aún, en muchos países los monopolios privados son fomentados por los Estados y en otros, como en los Estados Unidos, se presentan contradicciones: por ejemplo, mientras las leyes nacionales lo condenaban, las estatales las respaldaban. Ver Samuelson, *ob. cit.*, pág. 516.

lecía la Compañía Colombiana de Tabaco. Dos fábricas poderosas de tejidos, la Coltejer y la Fabricato, dominan el mercado de las telas. Una sola empresa de aviación cuenta con muchas veces más equipo de transporte aéreo que todas las demás empresas pequeñas juntas.

A su vez, varios renglones del sector manufacturero, lo mismo que casi todos los recursos minerales, son explotados por famosos monopolios internacionales, como la Standard Oil y la Grace. Y como complemento de la situación anterior, la propaganda de los productos se hace a través de dos o tres monopolios radiales, llamados "cadenas", que cobijan casi el ciento por ciento de las radiodifusoras del país.

Los datos extractados de los estudios de la Cepal, Lebret e Informes de la Superintendencia de Sociedades Anónimas, dicen lo siguiente:

La mayor parte de la producción de la industria textil algodonera se encuentra en pocas unidades grandes: tres empresas absorben el setenta y cinco por ciento de la producción total[30]. Los productos de asbesto-cemento que cada día toman más importancia en el país, especialmente en la construcción de las viviendas, son producidos por una sola empresa de capital extranjero. Las fibras artificiales, que constituye el rubro más importante entre los productos intermedios de la industria química nacional[31], son producidas por tres fábricas, pertenecientes a los monopolios textileros nacionales y a monopolios extranjeros. "La producción de llantas y neumáticos se concentraba en 1953 en dos empresas" de capitales extranjeros. En la industria de cervezas, una sola fábrica, la Bavaria, cubre alrededor del setenta por ciento de la producción total. El precio de la maquinaria de esta Empresa fue calculado por la Cepal como mucho más elevado que el precio total de la maquinaria agrícola colombiana[32]. El cincuenta por ciento del total de la producción de bebidas no alcohólicas es producida por una sola empresa.

Concentración territorial

En cuanto se refiere a la concentración de la propiedad territorial, las cifras permiten comprobar que las mayores extensiones de tierras pertenecen a un número reducido de latifundistas. El cuadro siguiente indica que un número de latifundistas que apenas llega a un medio por ciento del total de propietarios de fincas rurales, posee más del 31 por ciento del total de las superficies de las tierras. Y hay que tener en cuenta, como dice Lleras Restrepo, que este porcentaje debe ser más alto, ya que "hay una tendencia a dar informaciones equivocadas, disminuyendo los latifundios, conducta que

[30] Cepal, *El Desarrollo Económico de Colombia*, publicación de las Naciones Unidas, pág. 401.

[31] Cepal, *ob. cit.*, pág. 416.

[32] Cepal, *ob. cit.*, pág. 395, y Cepal, *Estudio Preliminar de Colombia*.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

responde al deseo de evadir la carga tributaria, pero que también tiene su origen en otros casos. Hay, además, fundos que ni siquiera se incluyen en los registros catastrales. No es aventurado afirmar, pues, que la concentración de la propiedad rural es mayor de lo que muestran las imperfectas estadísticas disponibles"[33].

Mientras medio millón de campesinos minifundistas colombianos, o sea mucho más de la mitad del total de propietarios de tierras, apenas posee unas 950.900 hectáreas (un 4% del total nacional), unos 4.456 terratenientes son propietarios de más de siete millones de hectáreas, esto es, de más de la tercera parte de toda la tierra del país, excluyendo las selvas vírgenes. Y fácil es suponer que precisamente las mejores tierras para la agricultura y ganadería, que en su mayor parte permanecen inexplotadas, están comprendidas en este último grupo: la verdad es que estas tierras pertenecen a latifundistas ausentes o a propietarios que las conservan en espera de valorización.

Concentración de la Propiedad Territorial

Propiedades	Número	%	Superficie miles de hectáreas	%
Menos de 5 hectáreas	459.380	55.97	950.9	4.18
Más de 5 a 20	430.550	28.09	2.434.4	10.73
Más de 20 a 100	101.384	12.35	4.746.1	20.92
Más de 100 a 500	25.012	3.05	7.521.6	33.15
Más de 500	4.456	0.54	7.035	31.02

La concentración de la propiedad rural se ha hecho y se hace a través del sistema de "alcancía" –invirtiendo ahorros en tierras de poco valor para esperar mejores precios con el acaparamiento–, a la fuerza, con la expropiación violenta del campesino, o con la influencia oficial para obtener tierras del Estado.

Ultimos datos de concentración territorial

Las cifras más recientes publicadas por la Estadística Nacional a comienzos de este año de 1964[34] señalan grados aún más altos de concentración de la propiedad territorial. El problema de la tenencia de la tierra, pese a que los economistas le otorgan prioridad en las posibilidades del desarrollo económico en nuestras economías subdesarrolladas, en vez de solucionarse, tiende a empeorarse. Por ejemplo, en los datos referentes a las "características de las

[33] Carlos Lleras Restrepo, en la ponencia al Proyecto de *Reforma Social y Agraria en Colombia*, publicación del Ministerio de Agricultura, pág. 79.

[34] Informe al Congreso Nacional, 1963, por el DANE, págs. 21 y ss.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

explotaciones, según su tamaño, número y clase de explotaciones", se anota que en los departamentos colombianos, excluyendo el Chocó, hay unos 6.902 latifundios de más de 500 hectáreas con una superficie total de 11.052.383.4 hectáreas, de los cuales sólo 734, con superficie de 770.947.6, mantienen alguna actividad de explotación agrícola. El resto de estas propiedades, o sea 10.816.358 hectáreas, están incultas, esperando valorización. En otras palabras, en las grandes propiedades del país, apenas un 6% se está aprovechando en cultivos.

A su vez, los verdaderos trabajadores del campo poseían 698.424 propiedades de media a cuatro hectáreas en una superficie total de 987.120.8 hectáreas. De estas pequeñas propiedades, 568.740 estaban dedicadas a la agricultura –como quien dice casi todas–, en una superficie de 870.459.3 hectáreas. El número de minifundios menores de cuatro hectáreas representa el 50.1% del total de las propiedades de todos los departamentos dedicados a la producción agrícola, pero solo copa el 2,5% de la superficie total de la tierra dedicada a cultivos.

Número y Tamaño de Propiedades Explotadas

Tamaño	Número	Superficie Total	Agrícolas Número	Agrícolas Superficie
De media a 4 h.	698.424	987.120.8	568.740	870.459.3.
De 500 y más h.	6.902	11.052.383.4	734	770.947.6

En esta misma investigación se hace saber que unas 786 propiedades demás de 2.500 hectáreas cada una, tenían una superficie total explotada de 5.513.409.0 hectáreas, de las cuales sólo 34 con 225.643.3 hectáreas tenían alguna explotación agrícola.

Concentración del capital

El índice más indicativo del fenómeno de la Concentración del Capital en Colombia puede apreciarse en el análisis de los datos correspondientes a las empresas con característica de Sociedades Anónimas. Las Sociedades Anónimas agrupan en los diferentes sectores de la producción manufacturera, de la minería, de la agricultura, del transporte, del comercio, de los servicios, etc., las empresas más importantes del país. Y juegan un papel tan fundamental en la economía que de los $20.476.700.000, valor del ingreso nacional en 1960, dos mil ciento treinta y siete millones de pesos, o sea 10,4%, fueron originados por las Sociedades Anónimas. Al comentar el fenómeno de la concentración del capital, el mismo superintendente de las Sociedades anónimas dice: "En cuanto a las Sociedades se refiere, se observa que en 1960 la concentración fue mayor que en otros años, pues el monto total de los capitales correspon-

dientes a las Sociedades de la escala más baja de capital disminuye en tanto que en la escala más alta creció el volumen de capital"[35].

Cada año que pasa, la importancia de las grandes empresas monopolistas es mayor, mientras desciende la de las sociedades pequeñas.

Por ejemplo, en el año de 1960 unas cuatro (4) Sociedades Anónimas (empresas) de capital colombiano de un total de 810 Sociedades que existían en el país contaban con un capital de $932.022.000, correspondientes al 29.5% del capital total de las empresas, que era de $3.156.291.000.

Y tomando un número mayor de empresas, por ejemplo las 61 empresas más poderosas pero que apenas representan el 7% de las 810 existentes, tales empresas mantenían el 62.6% del total del capital, con mil novecientos setenta y ocho millones de pesos.

En cuanto se refiere a las Sociedades Anónimas extranjeras que operan en el país, encontramos que en 1960 unas siete empresas, en un total de 205 empresas, contaban con capitales de $965.516.000, en un total de $1.587.913.000. O sea que apenas un 3.4% del total de las empresas copaban el 60.7% del capital de todas las empresas.

Y 15 empresas extranjeras extranjeras de las 205 existentes, representaban el 7.3% de los capitales totales con la suma de $ 1.174.206.000 de capitales.

En los cuadros siguientes resumimos esta situación:

Capitales de Sociedades Anónimas Colombianas en 1960
(Miles de pesos)

No. de empresas	Capital	% del total
4	932.022	(29.5%)
61	1.978.808	62.6[36]
749	1.177.483	37.3
Total de empresas	3.156.291	100.0

Capitales de Sociedades Anónimas Extranjeras en 1960
(Miles de pesos)

No. de empresas	Capital	% del total
7	965.516	(60.7%)
15	1.174.206	73.8[37]
183	413.707	26.2
Total de empresas	1.587.913	100.0

[35] Diego Mejía, en *Informe* del Superintendente de Sociedades Anónimas al Presidente de la República, pág. 9.

[36] Incluido el 29.5% de las cuatro empresas anteriores.

[37] Incluido el porcentaje de las siete primeras empresas.

Esta concentración del capital en las empresas se refleja en sus propietarios: el capital colombiano está en manos de un número reducido de ricos que usufructúan los beneficios del trabajo directo o indirecto de varios millones de ciudadanos.

La distribución del capital por escala de accionistas, de acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Sociedades Anónimas, indica que en 1960 unos 362 accionistas, que apenas representaban 0.13% de un total de 273.711 accionistas, eran poseedores de acciones por valor de $1.275.169.000, o sea un 53%, en un total de $2.404.250.000.00.

Concentración de las acciones			
No. de Accionistas	%	Valor de las Acciones $	%
273.711	100.0	2.404.250.000	100.0
362	0.13	1.275.196.000	53.0

En otras palabras, más de la mitad del capital de las empresas importantes del país está en manos de capitalistas que no alcanzan ni a un cuarto del uno por ciento del total de la clase rentista del país. Fácil es imaginarse entonces lo que representan 362 personas, no ya en doscientos setenta y tres mil rentistas, sino en los diez y seis millones de habitantes que se calculan para el territorio nacional.

Son tan denunciantes los guarismos anteriores, que el mismo Superintendente manifiesta: "Es claro que mientras exista una concentración de poder económico personal como el que muestran estas cifras, estaremos muy lejos de una verdadera democracia económica, por lo cual entre nuestras necesidades más urgentes no será posible olvidar la de obtener una verdadera democratización de las sociedades anónimas"[38].

La ley y los monopolios en Colombia

El 18 de noviembre de 1958 el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda, presentó al Congreso un proyecto de Ley tendiente a dictar normas sobre prácticas restrictivas.

De acuerdo con las intenciones de la Rama Ejecutiva, el objetivo era el de "llenar el gran vacío que tiene la legislación del país en relación con la lucha contra prácticas restrictivas del comercio, tendientes a la eliminación de la competencia, a la fijación de precios artificiales en perjuicio de los consumidores, al abuso de la libertad económica, de los instrumentos de protección que otorga el Estado a las empresas"[39].

---

[38] Diego Mejía, *ob. cit.*, pág. 15.

[39] H. Agudelo Villa en la Exposición de Motivos, pág. 178, publicación del Ministerio de Hacienda.

Hasta ese momento en el país solo se hacía mención de los Monopolios en una antigua Ley del siglo pasado (Ley 27 de 1888) que prohibía a las Sociedades Anónimas que tendieran al Monopolio de las subsistencias o de algún ramo de la industria.

Lo que más parecía preocupar al Gobierno era la defensa de los principios institucionales del sistema: "Nuestro régimen económico, decía el Ministro, está basado en la empresa privada y en la libertad económica, y por consiguiente en la libre competencia: Por lo tanto, la intervención que el Estado debe hacer en este campo no puede en forma alguna señalarse como desviación de una sana intervención estatal, o como política, ya que cuando el Estado persigue garantizar el pleno ejercicio de la libre competencia, no está haciendo otra cosa que defendiendo precisamente la base misma del sistema de empresa privada"[40].

En realidad poco parece importar la comunidad. Tanto es así que en el artículo del Proyecto y de la Ley que se refiere a las violaciones de las normas, se establece la disolución de las empresas monopolistas, sin importar al Gobierno lo que esas empresas pueden significar para la economía del país –consumo de materia prima, uso de mano de obra, servicios, etc.–. No se le ocurrió ni al Gobierno, ni al Congreso, modificar la absurda pena de la disolución de las empresas monopolistas, por la medida de la nacionalización, esto es, por la administración y explotación directa por parte del Estado, ya que ha de suponerse, como se ha explicado en las páginas anteriores, que el monopolio oficial debe descartar los principios sustanciales de los precios altos y de los abusos en el mercado que caracterizan al monopolio privado[41].

Pese al saldo favorable que puede otorgársele a la explicación oficial del Proyecto de Ley, por ser la primera tentativa seria del Estado por limitar los abusos de los Monopolios privados, la insistencia de las excusas presenta a la "exposición de motivos" como un alegato tímido, demasiado interesado en explicar que el Gobierno no intenta limitar el poder de los capitalistas o de la empresa particular, sino más buen estimularla.

El proyecto original del Gobierno fue modificado en la Cámara y en el Senado. Por ejemplo, el ponente de la Cámara consideró oportuno explicar las prohibiciones a los "acuerdos o convenios que tiendan a limitar el abastecimiento y el consumo de productos, incluyendo además las materias primas que no figuran en el proyecto original". Otras modificaciones tratan de "eliminar vaguedades" del texto primitivo. También el ponente del Senado introdujo modificaciones en busca de "claridad y amplitud".

---

[40] Agudelo, *ob. cit.*, págs. 178 y 179.

[41] En la India, la Ley 65 de 1951 establece que en los casos graves de monopolios particulares el Gobierno se hace cargo de las empresas investigadas. A. Campo P., *ob. cit.*, pág. 187.

El espíritu de la Ley

El proyecto de Ley que se ha venido comentando fue aprobado y convertido en la Ley 155 del 24 de diciembre de 1959.

En resumen el espíritu de la Ley puede explicarse así:

Se prohíben los acuerdos o convenios que en una forma directa o indirecta tienen como objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas o mercancías, ya sean nacionales o extranjeras.

El Estado somete a vigilancia de las empresas que produzcan, distribuyan o consuman mercancías nacionales o extranjeras cuando tengan capacidad para determinar los precios del mercado.

Las empresas cuyos activos ascienden a veinte millones de pesos que se dediquen a una misma actividad, estarán obligadas a informar al Gobierno cuando proyecten fusionarse.

Prohíbe a los administradores o directivos de las sociedades anónimas distribuir o ser socios de empresas distribuidoras de sus propios productos.

Considera que las empresas no pueden practicar la competencia desleal. Para lo anterior se entiende como actos de competencia desleal, los medios encaminados a desacreditar o crear confusión en la competencia; los sistemas tendientes a fomentar la desorganización interna de las otras empresas o la obtención de sus secretos; los medios encaminados a crear desórdenes en el mercado o desviaciones de la clientela, "por actos distintos a lo normal y leal aplicación de la ley de la oferta y la demanda".

Faculta al Ministerio de Fomento para promover, por intermedio de la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia de Sociedades Anónimas o la Superintendencia de Cooperativas, las violaciones de la Ley.

Establece que el Gobierno Nacional pueden fijar los precios de las empresas monopolistas[42].

LEY 155 DE 1959

(diciembre 24)

por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas.

[42] Ver el texto completo de la Ley y de los Decretos reglamentarios en las páginas siguientes.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo 1o.–Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia, con el propósito de determinar o mantener precios inequitativos en perjuicio de los consumidores y de los productores de materias primas.

Parágrafo.–El Gobierno, sin embargo, podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general.

Artículo 2o.–Las empresas que produzcan, abastezcan, distribuyan o consuman determinado artículo o servicio, y que tengan capacidad para determinar precios en el mercado, por la cantidad que controlen el respectivo artículo o servicio, estarán sometidas a la vigilancia del Estado para los efectos de la presente Ley.

Artículo 3o.–El Gobierno intervendrá en la fijación de normas sobre pesas y medidas, calidad, empaque y clasificación de los productos, materias primas y artículos o mercancías con miras a defender el interés de los consumidores y de los productores de materias primas.

Artículo 4o.–Las empresas que se dediquen a la misma actividad productora, abastecedora, distribuidora, o consumidora de un artículo determinado, materia prima, producto, mercancía o servicios cuyos activos individualmente considerados o en conjunto ascienda a veinte millones de pesos ($20.000.000.00) o más, estarán obligadas a informar al Gobierno Nacional de las operaciones que proyecten llevar a cabo para el efecto de fusionarse, consolidarse o integrarse entre sí, sea cualquiera la forma jurídica de dicha consolidación, fusión o integración.

Parágrafo 1o.–El Gobierno Nacional deberá objetar la operación, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, si tiende a producir una indebida restricción a la libre competencia.

Parágrafo 2o.–Si pasados treinta (30) días de haberse presentado el informe de que trata este artículo, no se hubiere objetado por el Gobierno la operación, los interesados podrán proceder a realizarla.

Parágrafo 3o.–El informe que deben dar los interesados y su trámite serán absolutamente reservados, y los funcionarios que revelen en todo o en parte el contenido de los expedientes, incurrirán en la destitución del empleo

que impondrá el respectivo superior, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en el Código Penal.

Artículo 5o.–Extiéndese la incompatibilidad establecida en el artículo 7o. de la Ley 5a. de 1947, para los miembros de las juntas directivas y los gerentes de establecimientos de crédito y bolsas de valores, a los presidentes, gerentes, directores, representantes legales, administradores y miembros de juntas directivas de empresas, cuyo objeto sea la producción, abastecimiento, distribución o consumo de los mismos bienes o la prestación de los mismos servicios, siempre y cuando tales empresas individual o conjuntamente consideradas, tengan activos por valor de veinte millones de pesos ($20.000.000.00) o más.

Parágrafo.–La incompatibilidad establecida por el presente artículo no cobija a los presidentes, gerentes, representantes legales y administradores de las compañías de seguros que por exigencia de la Ley deben constituir otras sociedades para operar en los ramos de seguros de vida, seguros generales y capitalización.

Artículo 6o.–Los presidentes, gerentes, directores, representantes, administradores o miembros de juntas directivas de empresas industriales constituidas en forma de sociedades anónimas no podrán distribuir por sí ni por interpuesta persona los productos, mercancías, artículos o servicios producidos por la respectiva empresa o sus filiales, ni ser socios de empresas comerciales que distribuyan o vendan principalmente tales productos, mercancías, artículos o servicios.

Esta incompatibilidad se extiende a los funcionarios de sociedades de responsabilidad limitada que tengan como socios otras sociedades, en forma tal que el número total de personas naturales exceda de veinte (20).

Parágrafo 1o.–La prohibición contenida en este artículo se extiende a los padres, cónyuges, hermanos e hijos de aquellos funcionarios.

Parágrafo 2o.–Las empresas tendrán un plazo de dieciocho (18) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 7o.–Las empresas industriales que establezcan o hayan establecido sistemas directos de distribución de sus productos o por intermedio de empresas comerciales, autónomas o filiales, no podrán vender sus artículos, mercancías o productos por procedimientos que impliquen competencia desleal para con los comerciantes independientes que negocien con los mismos artículos o productos.

Artículo 8o.–Las empresas comerciales no podrán emplear prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a monopolizar la distribución, ni ejecutar actos de competencia desleal en perjuicio de otros comerciantes.

Artículo 9o.–Cuando las empresas industriales fijen precios de venta al público, ni la misma empresa, directamente, o por medio de filiales, o distribuidores, ni los comerciantes independientes, podrán venderlos a precios diferentes de los fijados por el productor, so pena de incurrir en las sanciones previstas para los casos de competencia desleal.

Artículo 10.–Constituye competencia desleal todo acto o hecho contrario a la buena fe comercial, y al honrado y normal desenvolvimiento de las actividades industriales, mercantiles, artesanales o agrícolas.

Artículo 11.–Se considera que constituyen actos de competencia desleal, los determinados como tales en las convenciones y tratados internacionales, y especialmente los siguientes:

1o. Los medios o sistemas encaminados a crear confusión con un competidor, sus establecimientos de comercio, sus productos o servicios.

2o. Los medios o sistemas encaminados a desacreditar a un competidor, sus establecimientos de comercio, sus productos o servicios.

3o. Los medios o sistemas encaminados a la desorganización interna de una empresa competidora, o a la obtención de sus secretos.

4o. Los medios o sistemas encaminados a obtener una desviación de la clientela por actos distintos a la normal y leal aplicación de la ley de la oferta y la demanda.

5o. Los medios o sistemas encaminados a crear una desorganización general del mercado.

6o. Las falsas indicaciones de origen y de calidad de los productos, y la mención de falsos honores, premios y condecoraciones.

7o. La ejecución de actividades del mismo género, a que se dedica la empresa a la cual pertenecen, por parte de socios, directores y dependientes, cuando tales actividades perjudiquen a dicha empresa por ser contrarias a la buena fe y al honrado y normal desenvolvimiento de las operaciones en el mercado.

Parágrafo.–Todos los perjuicios que se causen a terceros por las prácticas, procedimientos o sistemas prohibidos por esta Ley o por actos de competencia desleal, dan acción de perjuicios por la vía ordinaria.

Artículo 12.–El Ministerio de Fomento, de oficio o por denuncia de cualquier persona, podrá promover por intermedio de la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia de Sociedades Anónimas, o la Superintendencia de Cooperativas, las investigaciones por violaciones a esta Ley. En caso de que el control de la empresa no esté adscrito a las entidades antes dichas, la investigación estará a cargo del Ministerio de Fomento. La denuncia deberá

ser admitida por el Ministerio, siempre que se presente debidamente motivada, y acompañada de prueba sumaria que la justifique.

Artículo 13.–La investigación de carácter estrictamente reservado se adelantará mediante la exigencia de informes sobre producción, importación, utilización de materias primas nacionales y extranjeras, sistemas de distribución y ventas, por medio de visitas a las referidas empresas y, en general, mediante la obtención de todas las pruebas indispensables.

Del acta de conclusiones se dará traslado por un término prudencial hasta de treinta (30) días a las entidades denunciadas o que en el curso de la investigación resultaren implicadas, a fin de que puedan formular sus descargos.

Artículo 14.–Vencido este término, el expediente pasará al conocimiento del Ministerio de Fomento, el cual, previo concepto del Consejo de Política Económica y Planeación, podrá imponer las siguientes sanciones:

a) Retiro de las acciones del mercado público de valores;

b) Prohibición de funcionamiento de la empresa para el caso de reincidencia en la violación de este Ley.

Además de estas sanciones, y de conformidad con la gravedad de los hechos, podrá imponer multas hasta de quinientos mil pesos ($500.000.00) a favor del Tesoro Nacional.

Artículo 15.–La resolución que profiera el Ministerio de Fomento tendrá recurso de apelación ante el mismo Ministerio, y surtido éste queda agotada la vía gubernativa.

Artículo 16.–En caso de las sanciones previstas en el aparte b) del artículo 14, la demanda de la resolución ministerial ante el Consejo de Estado suspende automáticamente su ejecución.

Artículo 17.–En cumplimiento del artículo 32 de la Constitución Nacional, el Ejecutivo podrá intervenir en la fijación de los precios con el fin de garantizar tanto los intereses de los consumidores como el de los productores y comerciantes. La fijación de precios podrá realizarla el Gobierno, como una de las medidas que se tomen con base en la investigación que se haya verificado de acuerdo con esta Ley, y para los productos o servicios de la empresa objeto de la investigación.

Igualmente el Estado podrá adoptar las siguientes medidas:

a) Fijar un plazo perentorio para que cesen las prácticas, sistemas o procedimientos prohibidos;

b) Someter a la empresa o empresas cuyas prácticas se investigan, a la vigilancia de la respectiva entidad encargada del control, por un tiempo determinado, en cuanto a su política de producción, costos, distribución y precios, y con el solo fin de comprobar que la empresa o empresas acusadas no

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

continúan ejerciendo las prácticas comerciales restrictivas que dieron lugar a la investigación.

Artículo 18.–Los revisores e interventores deberán ejercer una estrecha vigilancia para darle estricto cumplimiento a la presente Ley.

Artículo 19.–Los acuerdos, convenios u operaciones prohibidas por esta Ley, son absolutamente nulos por objeto ilícito.

Artículo 20.–Esta Ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D.E., a 14 de diciembre de 1959.

El Presidente del Senado, **Jorge Uribe Márquez;** el Presidente de la Cámara, **Jesús Ramírez Suárez;** el Secretario del Senado, **Jorge Manrique Terán;** el Secretario de la Cámara, **Luis Alfonso Delgado.** República de Colombia.–Gobierno Nacional.–Bogotá, D.E., 24 de diciembre de 1950.

Publíquese y ejecútese.

ALBERTO LLERAS CAMARGO

DECRETO No. 3307 DE 1963
(diciembre 30)

por el cual se toman medidas sobre monopolios y precios.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de sus facultades legales y las extraordinarias conferidas por la Ley 21 de 1963, previo concepto favorable del Consejo de Ministros,

Decreta:

Artículo Primero.–El Artículo Primero de la Ley 155 de 1959 quedará así:

"Artículo 1o.–Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos.

Parágrafo.–El Gobierno, sin embargo, podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general".

"Artículo Segundo.–Adscríbense a la Dirección Ejecutiva de la Superintendencia de Regulación Económica las funciones que la Ley 155 de 1959 le señala al Gobierno Nacional y al Ministerio de Fomento".

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

"**Artículo Tercero.**–El artículo 15 de la Ley 155 de 1959 quedará así:

"**Artículo 15.**–Contra la Resolución que profiera el Director Ejecutivo procede el recurso de apelación ante el Consejo Directivo de la Superintendencia de Regulación Económica.

El recurso se interpondrá y decidirá de conformidad con las normas establecidas en el Capítulo II del Decreto número 2733 de 1959. Surtido el recurso, queda agotada la vía gubernativa".

"Artículo Cuarto.–Los industriales, importadores y comerciantes quedan obligados a fijar a sus productos el precio de venta para el consumidor, y a elaborar el catálogo de precios que deberán entregar a la Superintendencia de Regulación Económica, a los Alcaldes y a los distribuidores, y a mantener dichos catálogos a disposición del público en los lugares de venta.

Las mercancías que se exhiben en vitrinas deberán llevar marcado en forma visible el precio de venta al público".

"Artículo Quinto.–Créanse en la Superintendencia de Regulación Económica, dependientes de la División Técnica, las siguientes Secciones:

a) Sección de Precios y Catálogos, encargada de elaborar el Catálogo Nacional de Precios, de acuerdo con las informaciones que deberán suministrar la industria y el comercio, y mantenerlo actualizado.

b) Sección de Asesoría y Coordinación Municipal, encargada de orientar y de coordinar las actividades de los funcionarios municipales, manteniendo la permanente comunicación con los Alcaldes y demás autoridades policivas sobre los precios aceptados por la Superintendencia, a fin de que impongan oportunamente las sanciones por especulación y acaparamiento".

Artículo Sexto.–El artículo 9o. del Decreto número 1479 de 1963, quedará así:

"Artículo 9o.–En casos de especial gravedad, a juicio del Director Ejecutivo de la Superintendencia de Regulación Económica, éste podrá aplicar a prevención el artículo 5o. del presente Decreto, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 7o. del mismo, y podrá comisionar a funcionarios de la citada Superintendencia para que inicien y perfeccionen, en cualquier lugar del territorio nacional, las investigaciones por los hechos de que trata el presente Decreto".

"Artículo Séptimo.–Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición".

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de diciembre de 1963.

GUILLERMO LEON VALENCIA

El Ministro de Fomento,

Aníbal Vallejo Alvarez

EL INTERÉS

El interés, que es la cantidad de dinero que el prestatario entrega al prestamista en pago por el préstamo de capitales en dinero, solo vino a tener una aceptación general jurídica, moral y económica en el sistema capitalista.

El préstamo del dinero constituyó desde las épocas más remotas de la humanidad un instrumento de dominio y de sometimiento. En la esclavitud jugó un papel importante en la consolidación del sistema: "La lucha de clases del mundo antiguo reviste primordialmente la forma entre una lucha entre acreedores y deudores, acabando con el sojuzgamiento de los deudores plebeyos, convertidos en esclavos".

Antiguamente el interés sufrió toda clase de vituperios y la condena de su uso se remonta a los pasajes de la Biblia, a los análisis políticos del pensamiento griego, hasta encontrar un máximo ambiente de rechazo en la Edad Media, por intermedio del Catolicismo y del Mahometismo.

Esa posición de las fuerzas espirituales del pasado es interpretada de diferentes maneras. Para algunos[1] se trataba de una actitud protectora en favor de sus feligreses: hasta el derrumbamiento del sistema feudal, el crédito estaba desposeído de carácter productivo. Cuando un prestatario conseguía dinero, era para consumirlo. Muy poco provecho, fuera de la satisfacción de necesidades consuntivas, prestaban los dineros adquiridos a través del crédito. La norma de los canonistas se descubre en el peligro que señalaba a un prestatario el hacerse a deudas que no podría cancelar a menos que se despojara de sus primitivas propiedades o de su libertad.

Para otros, la condena del interés es la reacción consciente de una clase social y económica que presiente el peligro del advenimiento de nuevas formas estructurales. Porque la "acumulación del capital por medio del préstamo no solo arruinaba ocasionalmente a prestatarios individuales, que se consideraban víctimas de los monopolistas del dinero: parecía amenazar la estructura misma de una sociedad que producía no con vistas a la ganancia sino al uso. La Iglesia medieval y sus aliados feudales no se equivocaron cuando sintieron la presencia de una amenaza a su poder y a su seguridad como

[1] Ver a Charles Gide, en su *Curso de Economía Política*, págs. 510 y ss. Ed. El Ateneo; Alfredo Marshall, en *Principios de Economía*, págs. 480 y ss. Ed. Aguilar; Gustavo Cassel, en *Economía Social Teórica*, págs. 147 y ss. Ed. Aguilar, etc.

consecuencia del desarrollo del capitalismo. La condenación de la usura es un síntoma de que el orden feudal estaba siendo minado por nuevos modos de producción y de cambio"[2].

Tan sólo con las primeras manifestaciones mercantilistas comienza a cederse para hablar de excepciones cuando los dineros prestados serían utilizados en operaciones comerciales que dieran beneficios, cuando se renunciara al reembolso de la suma entregada, o, cuando el desprendimiento del dinero significara un riesgo para el prestamista.

El interés en el capitalismo

En frente de esta particular apreciación histórica, en una economía capitalista los autores interpretan el interés en el "principio de que toda suma de dinero prestada está significando –excluyendo también los créditos para el consumo– la posibilidad de hacer nuevas fortunas, la posibilidad de adquirir toda clase de factores productivos".

En este tipo de economía podría decirse que el interés reclama su legitimidad en los razonamientos siguientes: todo capital tiene el carácter de utilidad de hacer o no hacer nada. En nuestra sociedad los capitales no se encuentran sobrantes sino, por el contrario, se mantienen debidamente apropiados. Por lo tanto su uso está significando la exigencia de un precio, precio que resultará de la competencia de todos los capitales.

Se nos dice también que se presta por la sencilla razón de que el "emprendedor" aspira a conseguir una utilidad mayor que la de la rata de interés. Tanto es así, y expresado en palabras de los marginalistas, que el préstamo termina como actividad económica en el momento mismo en que el costo marginal iguala al ingreso marginal: mientras el ingreso marginal exceda al costo marginal, el empresario aumenta su ganancia obteniendo préstamos y estará interesado en demandar más dinero.

Teorías interpretativas del interés

En la literatura económica son muchos los planteamientos teóricos que pretenden explicar por qué el capital es capaz de producir dinero a través del préstamo o por qué no constituye ninguna anormalidad el cobro de intereses en los capitales prestados. De otra parte, se exponen también las tesis de las escuelas que rechazan la justificación del interés o del análisis que otorga al dinero por sí mismo facultades para crear más dinero. Las principales de estas teorías se pueden resumir así:

---

[2] George Soule, en *Idea de los Grandes Economistas*, pág. 20. Ed. C.G.T.E.

Teoría de la productividad

Para comprender esta teoría basta comparar el capital con la tierra, con el arriendo o con los instrumentos de trabajo. La tierra tiene la facultad natural de producir frutos que sirven de medida para calcular la renta. En el capital, la renta o el arriendo está representado por el interés.

En los textos de economía es muy frecuente la cita de Bastiat: el cepillo, por ejemplo, le permite a un obrero hacer o preparar dos veces y hasta diez veces más tablas que las que preparaba con sus manos. "Pues bien, las tablas suplementarias debidas al empleo del cepillo, eso es lo que constituye el rédito del capital. Y si el dueño del cepillo, en vez de emplearlo para sí mismo, lo presta a otra persona, es muy natural que reclame, como una especie de dividendo, siquiera parte de las tablas suplementarias así producidas: he ahí cómo el rédito originario se convierte en interés contractual"[3].

Como puede apreciarse, los planteamientos anteriores de refieren únicamente a los llamados capitales productivos. Solo para éstos se justificaría el interés, descartándose los intereses provenientes de otros usos del dinero. Además, si recordamos las teorías del valor, y entre ellas las dos principales que sirven de respaldo teórico a los antagónicos sistemas del capitalismo y socialismo, encontramos que tal interpretación del interés chocaría con la teoría Marginal –que no le otorga importancia a la mayor producción–, y, más aún, con la teoría marxista, que reconoce al trabajo como única fuente del valor.

Teoría que compara el interés con el alquiler

En este caso ya no aparece la tierra como motivo de comparación. Ahora se trata de tomar de modelo a las casas, las viviendas que el hombre alquila para vivir. No se dirá que la casa alquilada tiene la sola utilidad de producir un fruto, sino que más bien son varias las utilidades conseguidas. El alquiler entonces viene a ser el precio del goce de las distintas utilidades. El interés encontrará su explicación en el hecho de que el capital tiene la propiedad de prestar servicios.

Esta explicación simplista no es muy convincente para algunos autores. Porque, dicen, por una parte habrá que comenzar por plantear la discusión al caso mismo de la justificación del alquiler de las viviendas y, por la otra, no

[3] Ch. Gide, en *Curso de Economía Política*, pág. 651, edición de 1916 de la librería de la Vda. de Bouret. En la edición de 1952 de la editorial El Ateneo no aparecen estos comentarios sino más bien una refutación a Bastiat: "Es sorprendente, que en la interminable controversia entre Bastiat y Proudhon, en donde el primero no deja de repetir el argumento del cepillo, Proudhon no haya pensado en responderle: Si en lugar de un cepillo para trabajar se hubiera pedido un lecho para dormir –o sea crédito para el consumo– su pobre teoría no presentaría interés alguno". Pág. 519.

pueden confundirse los servicios duraderos de las casa –que pueden ser de años o siglos– con los del capital que se destruyen o desaparecen con el acto mismo de la producción, ya que dichos capitales se prestan en forma de dineros.

Teoría del cambio de valores

Para esta teoría el interés no es más que el cambio de un bien presente que puede satisfacer nuestras necesidades por un bien futuro. Este cambio se realiza bajo la hipótesis de valores iguales. Se parte de la suposición de que el bien presente cambiable es exactamente igual al bien futuro que se piensa recuperar. Pero debe tenerse en cuenta que el factor tiempo se encarga de crear una desigualdad entre dichos valores: no puede pensarse que un bien futuro puede tener el mismo valor que un bien presente. El solo hecho de dejar el bien para el futuro, nos estará indicando una merma del valor. Habrá entonces necesidad de buscar un equilibrio... éste se consigue con el pago de una prima. En otras palabras, con el cobro de un interés sobre los capitales prestados[4].

Sin embargo, los que difieren de la teoría de los cambios de valores o de la espera, se preguntan: ¿por qué también no se premia -con el pago de una prima o de un interés- a las personas que ahorran, pero que no prestan sino que atesoran? ¿Y no deberían ser premiadas éstas especialmente, de acuerdo con el sentido de la ideología de la espera, ya que impide a la totalidad de la economía nacional el consumo presente de su importe ahorrado?[5].

Teoría Marxista

La teoría marxista considera que el interés es una parte del beneficio que obtiene el capitalista en la actividad productiva. Y como el beneficio es una forma modificada de la plusvalía, el interés, por lo tanto, es también una parte de la plusvalía[6]. "Si, por ejemplo, la cuota media de beneficio fuera igual a 20 por ciento y el interés igual a un cuarto del beneficio, el tipo de interés sería igual al cinco por ciento"[7].

---

[4] "El interés es una prima del poder de compra presente sobre el futuro", Schumpeter, en *Teoría del Desenvolvimiento Económico*, pág. 200, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[5] Ver a Otto Von Zwiedineck Sudenhorst, en *Economía General*, Ed. El Ateneo, pág. 354 y ss. Más adelante dice: "Muchos economistas ven el mundo en tal forma que la postergación y la espera de un gozo son premiadas con el pago de interés. Pero es un error suponer que la espera sea siempre lo primario en cuanto a la formación de capital".

[6] Segal, *ob. cit.*, pág. 200.

[7] Carlos Marx, en *El Capital*, pág. 357 del Volumen Cuarto, de las Ediciones Fuente Cultural. "El interés es una parte del beneficio que el capitalista industrial ha de pagar al capitalista del dinero". Pág. 356.

Se entiende por **capital de préstamo** el capital dinero que se presta a plazos. El interés es la ganancia que obtiene el propietario del capital que se presta. La cuota o tasa de interés depende de la relación de esa ganancia con el capital total prestado. Cuando el prestatario solicita capital del prestamista, tiene el propósito de cubrir los intereses con parte de su beneficio. Por lo tanto, la tasa de dicho interés tendrá que ser –para suponer la actividad crediticia– inferior a la tasa media o promedia del beneficio. Los prestatarios, al conseguir el dinero, lo convierten en capital activo, esto es, lo agregan al capital productivo. Raras veces podría darse el caso de que las tasas del interés fueran inferiores a las cuotas medias del beneficio. Hay que suponer que en términos generales esa tasa será siempre inferior a la **cuota**[8].

"El interés aparece originariamente, es originariamente y sigue siendo en realidad nada más que una parte del beneficio, es decir, de la plusvalía que el capitalista activo, industrial o comerciante, que no emplea capital propio sino capital prestado, tiene que pagar al propietario o prestamista de ese capital"[9].

Pero si la cuota de beneficio o ganancia, se preguntaría el lector, es superior a la rata de interés, ¿por qué los mismos prestamistas propietarios de los capitales inactivos, no lo invierten directamente, ganando así la diferencia entre la tasa de interés y la cuota del beneficio?

La respuesta se encuentra en el análisis de los prestamistas: Estos, que toman el nombre de **bancos**, no prestan solo sus dineros, sino principalmente los dineros ajenos que reciben en forma de depósitos. En realidad los recursos financieros de los bancos dependen de los depósitos, ya que los capitales aportados por sus accionistas o propietarios, apenas representan un porcentaje del total. En los balances de un banco comercial puede comprobarse esta proporción. Los depósitos los hacen los mismos empresarios o negociantes que más tarde solicitan los créditos. Ellos guardan parte de su capital en forma monetaria y como reserva. Los distintos depósitos individuales suman grandes cantidades de dinero que aprovechan los bancos para efectuar sus préstamos. "Mientras que un capitalista posee capital en dinero temporalmente disponible, otro trata de conseguir un empréstito". Efectuado este fenómeno –de la utilización en los préstamos de una gran masa de dinero ajeno depositado– la tasa total de los dineros prestados y obtenida por los prestamistas, viene a dar un rendimiento superior a la misma cuota media

---

[8] Se llama cuota de beneficio o de ganancia a la proporción de la plusvalía respecto al capital desembolsado, expresada en tanto por ciento. Por ejemplo si el capital es de 200.000 pesos y la ganancia es de 40.000 pesos, la cuota de beneficio será igual a $\frac{40.000}{200.000} \times 100$, que es igual a 20 por ciento.

Manual de Economía Política, pág. 157.

[9] Marx, *ob. cit.*, pág. 369, Capítulo Vigésimotercero.

de beneficio o ganancia de los industriales o comerciantes prestatarios. Se puede decir entonces que aunque la tasa de interés sea inferior a la tasa de beneficio, la suma total de los intereses percibidos por los bancos permite que sus utilidades sobre su propio capital no sean menores a los porcentajes promedios de los beneficios.

No acepta la teoría marxista el planteamiento teórico que considera que el dinero es capaz de producir dinero. Es decir, que **D** se convierte en **D'**, o **D** mayor. En esta fórmula el dinero aparecería como la fuente misma del interés. Y de ahí que se diga que el interés es el precio que se paga por la utilización del dinero. En otras palabras, se niega la apreciación **fetichista** de que el dinero es capaz de producir dinero, ya que con este planteamiento desaparecería "toda huella del origen de la plusvalía, cuando en verdad el interés es una parte de la plusvalía, una parte del trabajo suplementario no remunerado de la clase obrera"[10].

Los primeros economistas y el tipo de interés

Los primeros economistas o escritores, como Child, Low, Hume, Montesquieu, etc., aunque en sus exposiciones introdujeron diferentes aportes, en términos generales se orientaron hacia la interpretación de tipo de interés como un fenómeno relacionado con los movimientos en las cantidades de dinero.

Smith, por su parte, lo aprecia en forma ambigua: en su capítulo IV, dedicado al "Caudal prestado a Interés", distribuye sus inquietudes entre la interpretación de la regulación automática de la oferta y la demanda y la relación directa de los beneficios con las tasas. "A medida que la cantidad de Caudal para ser prestado aumenta, nos dice, ese interés, es decir el precio que tiene que pagarse para su empleo, disminuye necesariamente, no sólo por las causas generales que hacen que el precio de mercado disminuya comúnmente a medida que su cantidad aumenta, sino por otras que son especiales en este caso particular. A medida que aumentan los capitales en un país, disminuyen necesariamente los beneficios que pueden obtenerse empleándolos"[11].

Ricardo afirmaba que "el tipo de interés, aunque gobernado permanentemente y en último término por la tasa de utilidad, está, sin embargo, sujeto a variaciones temporales por otras causas"[12]. Esas causas vienen a ser, los precios de las mercancías y la oferta y la demanda. Por ejemplo, cuando se da el caso de la baja de los precios de las mercancías a causa de una oferta abundante y de una demanda disminuida, el productor prefiere acumular sus productos

[10] Segal, *ob. cit.*, págs. 202 y 203.

[11] Adam Smith, en *La Riqueza de las Naciones*, Ed. Aguilar, pág. 294.

[12] David Ricardo, en *Principios de Economía Política y Tributación*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Tomo I, pág. 222 de sus Obras Completas.

antes que venderlos a los precios bajos. Entonces, para cubrir sus obligaciones tiene que acudir al crédito, obligándose a pagar elevadas tasas de interés[13].

La escuela clásica y el tipo de interés

Pese a los aportes especiales de los tratadistas enmarcados dentro de la escuela clásica –aportes que permiten ubicarlos en las diferentes teorías explicativas de las fluctuaciones del tipo de interés–, economistas como Keynes consideran que en realidad solo se han dado dos grandes tendencias: la de la escuela clásica, que recoge el sentimiento de los economistas capitalistas de siglos pasados, y la llamada escuela moderna, que en una u otra forma pretende reaccionar contra postulados que durante mucho tiempo fueron considerados como intocables.

En términos generales, la teoría clásica envuelve el interés en el mismo ropaje apreciativo de todos los demás fenómenos económicos. Delante de la existencia de leyes naturales que tienden al equilibrio y a la auto-regulación, un cambio en la tasa de interés no significa otra cosa que el reflejo de cambios anteriores entre sus dos factores determinantes: oferta de dinero a crédito o demanda de dinero a crédito. "Esa tradición ha considerado la tasa de interés como el factor que determina la demanda de inversiones con la inclinación al ahorro. La inversión representa la demanda de recursos invertibles y los ahorros la oferta, en tanto que la tasa de interés es el "precio" de los recursos invertibles al cual se igualan ambas. Del mismo modo que el precio de una mercancía se fija necesariamente en el nivel en que la demanda es igual a la oferta, así la tasa de interés necesariamente se detiene, bajo la influencia de las fuerzas del mercado, en el nivel donde el monto de la inversión es igual al de los ahorros, a dicha tasa de interés"[14].

Así, se trazaran un par de curvas que representaran ofertas o demandas de dineros de crédito, el tipo de interés se encontraría en el punto de contacto de las dos líneas. Ese punto estaría subiendo o bajando al compás de un ascenso o descenso de las cantidades de dinero que se presentaran al mercado a ofrecerse o demandarse.

En resumen, la teoría clásica sujeta los cambios de la tasa de interés a los cambios que puedan efectuarse en las corrientes de las ofertas y de las demandas de dineros o capitales. Como dice Keynes, "la teoría clásica de la tasa de interés parece suponer que si la curva de demanda de capital se desplaza o si la que liga la tasa con las cantidades ahorradas de un ingreso dado hace lo propio, o si ambas siguen el mismo camino, la nueva tasa estará determinada por el punto de intersección de las nuevas posiciones de las dos curvas"[15].

---

[13] Ricardo, *ob. cit.*, pág. 222.

[14] Keynes, en *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, pág. 172, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[15] Keynes, *ob. cit.*, pág. 175.

Teoría de Keynes sobre el interés

La teoría de Keynes constituye una posición diferente al pensamiento tradicional. En su **Teoría General** explica que "se ha mantenido la idea de que siempre que un individuo ejecute un acto de ahorro ha hecho algo que automáticamente baja la tasa de interés, que tal cosa estimula automáticamente la producción de capital, y que la baja en la tasa de interés es precisamente la que se necesita para alentar la producción de capital con una extensión igual al aumento de los ahorros; y, además, que es este un proceso autorregulador de ajuste que opera sin necesidad de intervención especial alguna o cuidado paternal de parte de la autoridad monetaria. De manera semejante –y esta es una creencia todavía más generalizada, aún en la actualidad–, cada acto adicional de inversión necesariamente elevará la tasa de interés, si no está neutralizado por un cambio en la inclinación a ahorrar"[16].

Estos planteamientos, como todos los demás de la escuela clásica en relación al interés, son considerados por Keynes como "absurdos", porque el supuesto de que el ingreso es constante no es compatible con el de que estas dos curvas pueden desplazarse independientemente una de la otra. Si alguna de ellas se desvía, entonces el ingreso, en términos generales, cambiará, con el resultado de que todo el esquema basado en la hipótesis de un ingreso dado se derrumba[17].

De ahí que no deba decirse que la cantidad de dinero por sí sola sea la determinante de la rata de interés. Habrá necesidad de darle cabida a otro concepto económico de primera importancia: el concepto de **Liquidez**. "La tasa de interés no es el "precio" que pone en equilibrio la demanda de recursos para invertir con la buena disposición de abstenerse del consumo presente. Es el "precio" que equilibra el deseo de conservar riqueza en efectivo, con la cantidad disponible de este último; lo que implica que si la tasa fuese menor, es decir, si la recompensa por desprenderse de efectivo se redujera, el volumen total de este que el público deseara conservar excedería la oferta disponible y que si la tasa de interés se elevara habría un excedente de efectivo que nadie estaría dispuesto a guardar. Si esta explicación es correcta, la cantidad de dinero es el otro factor que, combinado con la preferencia por la liquidez, determina la tasa real de interés en circunstancias dadas"[18].

---

[16] Keynes, *ob. cit.*, pág. 147.

[17] Keynes, *ob. cit.*, págs. 163 y ss.

[18] "La definición de tasa de interés nos dice, en muchas palabras, que la tasa de interés es la recompensa por privarse de liquidez durante un período determinado". Keynes, *ob. cit.*, págs. 164 y 165. Argumentaciones en contrario al planteamiento subjetivo de Keynes se pueden estudiar en varios autores como Friedrich A. Hayek, en *La Teoría Pura del Capital*, págs. 313 y ss. Ed. Aguilar.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
BIBLIOTECA

Tampoco puede decirse que la tasa de interés dependa del ahorro y la inversión. Esto es, de demanda y oferta de capitales. Aquí se estarían tomando estos dos fenómenos como "determinantes" cuando en realidad no son otra cosa que fenómenos "determinados". Fenómenos que son el simple y "gemelo" producto de la "propensión a consumir", de la "curva de la eficacia marginal" y hasta de la misma tasa de interés[19]. El concepto clásico de la dependencia del ahorro del ingreso es demasiado limitado, porque se "descuida el hecho de que el ingreso está dependiendo de las inversiones, y que éstas tienen la facultad de cambiar, con sus cambios, los ingresos y los ahorros".

Teoría de la utilidad

De manera unilateral y sencilla esta teoría condiciona el tipo de interés al beneficio, rendimiento o utilidad que obtiene o calcula obtener el prestatario en su actividad económica. Toma en este caso el interés un carácter derivado que se mantiene dependiendo de las ganancias que produce el capital que se recibe a préstamo. "Todo el mundo sabe que no se estaría dispuesto a pagar algo por el uso del capital sino se esperase obtener alguna ganancia de su uso"[20].

Teoría de diferentes factores

Esta teoría sienta el principio de que "el interés depende de la cantidad y utilidad del equipo material acumulado"[21].

También se extiende esta teoría a considerar la población y los inventos, afirmando que el tipo de interés tiende a subir con el aumento de la población y con la aparición de inventos –considerando tan solo una parte especial de estos últimos– y tiende a bajar con el aumento del equipo material y de algunas clases de inventos.

"Empecemos por suponer, dice Cannan, que el tipo está establecido con alguna cifra, por ejemplo, cinco o seis por ciento, y preguntemos cuál será el efecto de un enorme aumento de la población sin un aumento correspondiente del equipo material. La respuesta es que en primer lugar el valor anual del equipo material existente subiría. Se necesitarían con urgencia más casas, y aunque la gente sería individualmente más pobre, su mayor número le permitiría pagar más en conjunto por las habitaciones existentes. Los ferrocarriles y los buques reportarían anualmente más a sus propietarios porque

---

19 "Ahorro e inversión son los determinados. Son producto gemelo de estos, es decir, de la propensión a consumir, de la curva de la eficacia marginal del capital y de la tasa de interés". Keynes, *ob. cit.*, pág. 179. Las definiciones de Eficacia Marginal del Capital pueden estudiarse en el Capítulo del Ciclo Económico.

20 Alfredo Marshall, en *Principios de Economía*, pág. 477, Ed. Aguilar.

21 Edwin Cannan, en *Repaso a la Teoría Económica*. Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 228.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

hay más gente para utilizarlos y producir las mercancías que hayan de transportarse. Las fábricas, edificios comerciales, y toda clase de instalaciones, también producirían más anualmente, porque hay más gente que solicitaría sus productos. Desde luego esto no produciría subida del interés si el valor como capital de todas estas cosas y otros equipos materiales subiera **pari passu** con su valor anual. Pero su valor como capital no subiría tanto como su valor anual por el aumento de la población. Naturalmente que con el tiempo la mayor población ahorraría más, pero por el momento, no hay, por hipótesis, más capital para invertir que antes. El costo de nuestras casas, edificios, instalaciones y maquinaria de todas clases, será menor que antes porque el trabajo será abundante y barato. La conclusión es fatalmente que el valor anual aumentará proporcionalmente al valor como capital, o, en otras palabras, que subirá el tipo de interés"[22].

Los documentos que reciben intereses

Las diferentes operaciones que se efectúan en el mercado de dineros o de capitales, se hacen casi siempre a través de documentos conocidos con los nombres de bonos, letras de cambio, acciones, etc.

Bonos:

Toman el nombre de bonos las obligaciones a largo plazo y con intereses fijos. Presentan la característica de otorgar una entrada nominal fija libre de los riesgos de las fluctuaciones económicas de las empresas. Sea por ejemplo el caso de los llamados Bonos de Desarrollo Económico que la ley permite pagar un $8^1/_2$ de interés anual. Cuando una persona o entidad adquiere un Bono de Desarrollo Económico obtiene el derecho a una entrada fija de ocho pesos con cincuenta centavos anuales, pero ha perdido la oportunidad de sus cien pesos en efectivo. Solo esperando los sorteos prefijados o acudiendo a la bolsa de valores puede adquirir nuevamente su dinero, y en este último caso sometiéndose a las reglas especulativas de dichos organismos.

Si sucediese el caso de un cambio en la tasa otorgada a los bonos, el valor efectivo del documento, puede aumentar o disminuir: supóngase que suba a 17%, entonces el valor real del bono descenderá hasta un valor nominal de 50 pesos, puesto que cualquiera persona que tuviera los 50 pesos en efectivo estaría en condiciones de obtener los primitivos 8 y medio por ciento. En caso contrario el fenómeno sería a la inversa.

Igual fenómeno sucede con los cambios en el valor de la moneda. Como quiera que los bonos son préstamos a largo plazo, siempre se da el caso, especialmente en nuestras inestables economías subdesarrolladas de devaluaciones o valuaciones monetarias. Si la moneda se desvaloriza quiere

[22] Cannan, *ob. cit.*, pág. 232.

decir que su poder adquisitivo, en relación a compras de mercancías, disminuye. Y un bono de valor nominal de cien pesos que paga un interés de 8 y medio por ciento puede quedar realmente reducido a la mitad si en un momento dado, a consecuencia de la devaluación, solo se adquiere la mitad de mercancías, o sea un 50%, de las mercancías adquiridas en el tiempo supuesto de la compra del bono. Porque para adquirir esa cantidad de mercancías se necesitarían 17 pesos, suma igual a los intereses de dos bonos con valor nominal de 200 pesos. En forma diferente sucedería con la valuación monetaria.

Casi siempre los bancos cumplen la misión de introducir en el público los bonos aceptándoselos a las entidades emisoras por un valor inferior a sus valores nominales.

Existe una relación estrecha, que podríamos llamar proporcional, entre el interés y el valor de los bonos. El prestamista o comprador de bonos se orienta por la rata que domina en el mercado, y cuando ésta es superior a la ofrecida por el prestatario de turno compensa la diferencia ofreciendo un precio inferior al precio nominal del bono. Se trata de la aplicación de una simple regla de tres, como afirma Einaudi: suponiendo que el tipo de interés acostumbrado en esta clase de operación es de 5 por ciento y el ofrecido por el prestatario es de tres, se supone que el prestamista solo dará por un bono de cien pesos unos 60 pesos:

$$100:5 = X:3; = \frac{100 \times 3}{5} = 60,$$

que viene a ser el **valor de la paridad.** De esta manera, aunque se den cifras absolutas distintas, el producto porcentual es el mismo[23]. De todas maneras el que haya o no descuento inicial depende de la situación del mercado financiero, ya que una medida sobre el particular tiende a halagar al inversionista.

Letras de cambio:

Las letras de cambio son obligaciones que a diferencia de los bonos se caracterizan por los plazos cortos, aunque también mantengan intereses fijos. Estos intereses varían de acuerdo con la solvencia y el tiempo. Tanto por su utilización en las operaciones de compra y venta de mercancías a crédito, como en las puramente de mercado de dinero, la letra de cambio constituye la "base del sistema de crédito capitalista". La mayoría de los préstamos que hacen los bancos se encuentran respaldados por letras de cambios: los prestatarios se comprometen a través de estos documentos a devolver la cifra

[23] Ver a Luigi Einaudi, en *Principios de Hacienda Pública*, págs. 346 y ss. Ed. Aguilar. Los bonos de Desarrollo Económico, por ejemplo, tienen un 5% de descuento inicial y en otras clases de bonos municipales, el descuento es aun mayor.

nominal del préstamo, aunque en realidad solo hayan recibido una cifra inferior, correspondiente a la cifra nominal menos los intereses pagados.

Las acciones:

En realidad las acciones solo tienen una relación indirecta con el interés. A diferencia de los bonos se caracterizan por los ingresos variables que otorgan a sus poseedores. Este ingreso, llamado tasa de ganancia o dividendo, está en relación directa con las utilidades de las empresas. Los poseedores de las acciones participan, por lo tanto, en los riesgos de la empresa. Debido a los riesgos, la tasa de ganancia o dividendos es superior a la del interés. Pero ambas tienden a moverse paralelamente: si crece la tasa de ganancia tenderá a incrementarse la demanda de préstamos y tenderá a elevarse la tasa de interés y viceversa.

Además de los dividendos, los accionistas obtienen ventajas en los cambios de los valores de las acciones. Y para poder obtener las mismas entradas por concepto de interés tratarán de vender sus acciones por precios más altos. Por ejemplo, si una acción de 10 pesos produce un dividendo de un peso anualmente, o sea un 10 por ciento, tratarán de venderla en veinte pesos para obtener, en una caja de ahorro de un banco que solo pague 5 por ciento anual, el mismo peso anual.

El interés en la legislación colombiana

Como regla general la historia económica señala cambios en las tasas de intereses de acuerdo con el grado de desarrollo de los países. A medida que se incrementa la economía capitalista el interés que se paga en el mercado tiende a disminuir. Es mucho menor, por ejemplo, el interés que prevalece en la actualidad en los Estados Unidos en comparación de la rata media acostumbrada en los finales del siglo pasado en ese mismo país. Y es cuatro o cinco veces mayor el interés que cobran los bancos colombianos a las ratas exigidas por los prestamistas estadounidenses.

Estas diferencias pueden tener como causa la disminución de los porcentajes de beneficios a medida que la abundancia de capitales permite competencias o explotación de actividades similares (teoría de la utilidad): también puede ser motivada por la abundancia de dinero para préstamo, ya que se supone que con el desarrollo los ingresos aumentan y, por ende, las posibilidades de ahorros (teoría clásica de la oferta y la demanda), o pueden ser originados por el mayor grado de abuso y de especulación que se practica por parte de los prestamistas en las economías poco desarrolladas.

Para el caso colombiano, donde la rata de interés es alta por los determinantes arriba mencionados, la ley establece diferentes tipos tanto en los préstamos de la banca comercial y los redescuentos en el Banco de la República, como en los diferentes sectores económicos.

Por ejemplo, el Decreto legislativo 384 de 1950, faculta a los bancos comerciales a otorgar préstamos a la industria a un interés de 8% y con tasa de redescuentos de 3 por ciento. La Ley 26 de 1959, referente a créditos a la agricultura, ganadería y pesca, autoriza en la banca comercial intereses de ocho y nueve por ciento y en el Banco Ganadero de siete y ocho por ciento, de acuerdo con diferentes plazos. De la misma manera otras disposiciones legales, como la Ley 130 de 1959, los Decretos Legislativos 2482 de 1952, 1445 de 1956, 198 de 1957, etc., determinan diferentes tasas de intereses en la economía crediticia del país. En la actualidad, en las operaciones de crédito comercial la rata de interés bancaria pasa del 12 por ciento.

En la materia de los préstamos y del interés, en el Código Civil Colombiano dice en el artículo 2230 que el interés puede estipularse en dinero o cosas tangibles. Y en el artículo 2231 establece que el interés convencional que exceda de la mitad al que se probare haber sido interés corriente al tiempo de la convención, será reducido por el juez a dicho interés corriente si lo solicitare el deudor. Más adelante, en los artículos siguientes se normaliza enfáticamente: "Si en la convención se estipulan intereses sin expresarse la cuota, se entenderán fijados los intereses legales. El interés legal se fija en un seis por ciento anual. Se prohíbe estipular intereses de intereses"[24].

El ahorro

El estudio del interés se encuentra ligado al estudio del ahorro o de la concentración del capital. Porque sea cual fuere la teoría que se acoja sobre el interés, tiene que suponerse que el préstamo del dinero se halla precedido por la acción del ahorro o acumulación de ese dinero en determinadas entidades o personas.

Muchos, por ejemplo, consideran al ahorro como elemento determinante de la tasa de interés; mientras que otros aprecian al tipo de interés como a un factor impulsor del ahorro. De esta manera, dado un aumento de tendencias hacia el ahorro que no sea acompañado de actividades en los negocios que se contabilice en una demanda de capitales, de seguro que la rata de interés tenderá a bajar. De otra parte, la experiencia parece comprobar que cuanto mayor sea la prima de interés más se ahorrará.

En una demostración gráfica de las cifras indicativas de los ahorros personales en cualquier país, la curva que representara las tasas de interés medida

[24] Al comentar el aspecto de la "Lesión", el eminente tratadista Arturo Valencia Zea, en *Derecho Civil*, Tomo I, págs. 362 y 363, dice: "En general, cuando un negociante en virtud de ciertas circunstancias, realiza un negocio que manifiestamente le es perjudicial, como sería el caso de pactar el pago de intereses que excedan de una mitad al que se probare haber sido el interés corriente al tiempo de la convención, su voluntad ha sido viciada".

por las ordenadas tendría una inclinación positiva de izquierda a derecha, posiblemente bastante acentuada[25].

Se encuentra así el tipo de interés ligado al ahorro y el ahorro a los ingresos generales. Porque en última instancia el ingreso aparece como barómetro indicativo del ahorro: a un mayor ingreso corresponderá un mayor ahorro y viceversa.

Qué es el ahorro

"El acto de sustraer una parte del dividendo nacional al inmediato consumo y al conjunto de bienes no consumidos constituye el ahorro de la colectividad"[26].

El ahorro individual, considerados los ingresos, representa la parte que cualquiera persona deja de gastar en consumos. Pero debe distinguirse el ahorro del atesoramiento. El atesoramiento es una función pasiva. El ahorro, por el contrario, es dinámico, por cuanto supone la próxima vinculación de lo ahorrado a la dinámica de la actividad económica.

"El ahorro, dice Dillard, se define como el exceso de la renta sobre el gasto de consumo"[27].

Teorías modernas sobre el ahorro

Para los economistas modernos del capitalismo, en el análisis de un emprendedor particular se considera que el ingreso (en términos generales) de un empresario estaría representado por el "excedente del valor de su producción terminada y vendida durante el período, sobre su costo primo". Y en el caso del **ingreso neto**, éste sería lo "que suponemos que el hombre de tipo medio considera como su ingreso disponible cuando decide cuánto ha de gastar en consumo corriente".

El ahorro puede sacarse de la deducción de los gastos de consumo sobre los ingresos. Estos gastos en consumo "deben significar el valor de los artículos vendidos a los consumidores". Si expresamos cada uno de estos elementos con la primera letra de sus nombres, podríamos decir que el ahorro (α) es igual a **i** (ingreso) menos **c** (consumo). Aparece de esta manera el ahorro derivado del ingreso y dependiendo del consumo.

Pero si se ha considerado la repercusión del ahorro sobre el tipo de interés y de éste sobre aquél, especialmente cuando la oferta de dinero se mueve al compás de los movimientos del ahorro, hay necesidad también de analizar

---

[25] Ver a F. Benham, *ob. cit.*, pág. 272.

[26] Vito, *ob. cit.*, pág. 447.

[27] Dudley Dillard, en *La Teoría Económica de John Maynard Keynes*, pág. 64. Ed. Aguilar.

la parte opuesta del fenómeno: la de la demanda de dinero en relación a los movimientos de la inversión.

¿Qué es la **inversión**? La inversión es la parte de los ingresos que entran a ocuparse en la actividad productiva. "La inversión depende principalmente de factores dinámicos, como el crecimiento de la población, la expansión geográfica y el progreso técnico en cuanto estos factores de crecimiento afectan a las previsiones de beneficio de los empresarios"[28].

Keynes afirma que "si se admite que el ingreso es igual al valor de la producción corriente, que la inversión es igual al valor de aquella parte de dicha producción que no se ha consumido, y que el ahorro es igual al excedente del ingreso sobre el consumo -todo lo cual está de acuerdo con el sentido común como con la costumbre tradicional de la gran mayoría de los economistas- la igualdad entre el ahorro y la inversión es una consecuencia necesaria. En pocas palabras:

Ingreso = valor de la producción = consumo más inversión.
Ahorro = ingreso menos consumo.
Por tanto, ahorro = inversión"[29].

Esto es, **I = c + i**; **a = I - c**; luego, **a = i.**

Otros autores, como Hayek y Zeuthen, refiriéndose al mismo tema, dicen: "Los "ahorros" se corresponden con las "inversiones" cuando el valor de los bienes-capital existentes (expresados en bienes de consumo actuales) es tal, que resulta conveniente reemplazarlos por los bienes de capital precisos para producir aquella renta ante cuya expectativa la gente ha decidido consumir normalmente la cantidad que consume"[30].

"Bajo supuestos estáticos, una consecuencia de la invariabilidad de la circulación total es que la renta que va desde la producción al consumo y a la inversión (si hacemos caso omiso de las reacciones con países extranjeros) es igual a la renta destinada al consumo y ahorro. La inversión es, por tanto, igual al ahorro. Si pasamos a los supuestos dinámicos, la relación es más complicada. Si no queremos entrar a los cálculos que distinguen la inversión y el ahorro apropiados (planeados) de los cambios en el valor de los bienes capital, es necesario definir ambos conceptos de modo que comprendan el cambio de valor durante el período. Tenemos, entonces, un equilibrio **ex post** entre la inversión y el ahorro tomados en el sentido más amplio. En otras palabras la inversión comprende en este caso los aumentos en el valor (ganancias), y parte del ahorro se convierte en ahorro no planeado. Este equilibrio es también una consecuencia de la igualdad necesaria entre el au-

[28] Dillard, *ob. cit.*, pág. 65.
[29] Keynes, *ob. cit.*, pág. 71.
[30] Hayek, *ob. cit.*, pág. 302.

mento del activo y el pasivo: alguien tiene que poseer el aumento del valor. Considerada **ex ante**, la relación de igualdad entre el ahorro y la inversión no tiene sentido si pensamos en planes (funciones de renta y tipo de interés), y este es el caso generalmente. Sin embargo, si pensamos en cantidades concretas, correspondiente, p. ej., a un tipo definido de interés, podrá obtenerse el equilibrio **ex antes**, pero solo accidentalmente"[31].

Categorías del ahorro

En el presente capítulo hemos supuesto que el ahorro en una economía capitalista corre a cargo de las grandes empresas o de las personas con ingresos altos. Son los mismos industriales, comerciantes y gentes acomodadas las que depositan sus dineros en los bancos. Sin embargo, algunos autores definen el ahorro como una especie de "arte que consiste en satisfacer nuestras necesidades consumiendo lo menos posible", o tomándolo en sentido de consumo diferido, a consecuencia de la preocupación del hombre con el futuro.

Estos últimos conceptos simplistas muchas veces sirven de motivo a los gobiernos o entidades de crédito en los países subdesarrollados para reclamar a las clases trabajadoras, cuyos ingresos son reducidos, la práctica del hábito del ahorro en favor de sus futuras condiciones económicas, o sea la búsqueda de soluciones a una dudosa inseguridad futura, a costa de sacrificios y abstinencias presentes[32].

---

[31] F. Zeuthen, en *Teoría y Método Económico*, pág. 237. Ed. Aguilar.

[32] El tratadista y profesor Antonio García, al referirse al caso colombiano, dice: "El ahorro, tal como lo practican nuestras clases trabajadoras es un recorte al bienestar de hoy para responder de la inestable seguridad del mañana", Ver, *Problemas de la Nación Colombiana*, pág. 48. Ed. Nuevo Mundo.

EL SALARIO

El salario, considerado en la economía de empresa privada como un factor de producción y como una mercancía sujeta a los fenómenos propios de las otras mercancías, ha sido, como el precio, el interés, etc., motivo de polémicas, ya para explicar el cambio de sus niveles en el tiempo y el espacio, o para analizar la suerte de sus devengadores, los asalariados.

Los salarios representan en el estudio de la teoría económica un tema rico en contradictorias explicaciones: cada escuela económica ha tratado de presentar la teoría de acuerdo con la doctrina que le es propia. Y así se va desde, por ejemplo, la interpretación pesimista del enfoque liberal –que los analiza dentro del marco de la oferta y la demanda–, la social cristiana que los satura con prédicas moralistas, hasta la marxista que los denuncia como un elemento de simulación de la explotación capitalista.

Los argumentos que constituyen materia teórica del salario han tratado de buscar una respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Por qué los salarios están más altos en un país que en otro? ¿Por qué los salarios han sido diferentes en distintas épocas? ¿Cuál es la tendencia en el nivel de los salarios? ¿Qué relación existe entre los salarios y las leyes naturales de la economía, el volumen de capital, el grado de producción, el crecimiento de la población, el maquinismo, etc.? Para contestar estas preguntas los economistas han ordenado una serie de argumentos que han tomado los calificativos de teorías o leyes: si los salarios son más bajos en una región en relación con otra, debe existir una causa que determine tales efectos; si los salarios –considerados desde el punto de vista real– experimentan cambios en el tiempo; si existen ciclos en sus niveles remunerativos nominales, si se da una tendencia a la paralización de los ingresos de los asalariados, etc., hay necesidad de explicar estos fenómenos científicamente o, por lo menos, con pretensiones científicas.

En esta primera parte de este capítulo se resumen las más conocidas teorías o leyes del salario.

La teoría de los ingresos de Smith

En **La Riqueza de las Naciones**, Adam Smith desarrolla una teoría optimista, si se le compara con los planteamientos posteriores de Ricardo, Malthus y Mill, sobre los salarios, al considerarlos como dependientes de la

riqueza. Para él la ocupación de trabajadores o demanda de mano de obra aumentaría a medida que se operaran aumentos en los ingresos de los empleadores. En otras palabras, los excedentes de dinero en manos de un capitalista obligan a la ocupación de mano de obra y al pago de mejores salarios. Smith afirmaba con entusiasmo que el aumento de la riqueza armonizaba con la buena recompensa y con la ocupación de nueva mano de obra.

Podría preguntársele a Smith: ¿qué fenómeno determina la demanda de mano de obra, o la ocupación de los asalariados? Y él con absoluta seguridad dice: "Cuando el terrateniente, el rentista y hombre de dinero, obtiene nuevos ingresos superiores a los que él juzga suficientes para el sostenimiento de su propia familia, emplea la totalidad o una parte de ese exceso en sostener uno o más servidores domésticos. Auméntese el referido exceso, y él aumentará naturalmente el número de esa clase de servidores. Cuando un obrero independiente, por ejemplo, un tejedor o un zapatero, ha reunido un capital superior a lo que le basta para comprar las materias primas de su propia labor y para sostenerse hasta que pueda vender esta, da, naturalmente, empleo con aquel exceso a uno o más jornaleros, y eso lo hace para obtener un beneficio del trabajo de los mismos. Si tal exceso aumenta, él aumentará naturalmente el número de sus jornaleros. Por consiguiente, la demanda de asalariados aumenta forzosamente con el aumento de los ingresos y del capital de un país, y no es posible que sin el de estos aumente aquella. El aumento de los ingresos y del capital constituye un incremento de la riqueza nacional. De modo, pues, que la demanda de asalariados aumenta naturalmente con la de la riqueza nacional, y sin estas no puede aumentar"[1].

Ahora, en cuanto se refiere al precio del salario, también se le podría preguntar: ¿Qué determina el nivel de los salarios? ¿Cómo pueden lograrse salarios más altos? ¿La riqueza existente en un país supone el aumento permanente de salarios? La respuesta a estos interrogantes es como sigue: "Lo que da origen a una elevación en el salario, dice, no es la cuantía de la riqueza nacional, sino el continuo aumento de la misma. Los salarios de la mano de obra no son más elevados en los países más ricos, sino en los que prosperan más o en los que se están enriqueciendo con mayor rapidez"[2].

El salario para Smith es el fruto del trabajo. En un comienzo cuando el trabajador era propietario de sus instrumentos de producción, el valor total de las mercancías producidas le correspondía. Pero una vez que la tierra se convierte en propiedad particular y el capital empieza a jugar un papel importante en la producción, al salario solo le corresponderá una parte del valor, de acuerdo con los principios de la teoría de las tres fuentes: al corresponderle al factor trabajo una parte en el valor total de la producción, el nivel

---

[1] Adam, Smith, en *La Riqueza de las Naciones*, pág. 62, Ed. Aguilar.

[2] Adam Smith, *ob. cit.*, pág. 62.

de los salarios estará relacionado directamente con el volumen de la producción, vale decir de la riqueza, una vez deducidas las debidas participaciones de la renta de la tierra y de los beneficios del capital.

Con esta exposición, Smith aparece como precursor de la **teoría de la productividad de los salarios** y de la llamada **teoría residual**. Su razonamiento, dice Cassel, conduce a una teoría residual unilateral según la cual el salario viene a ser el residuo sobrante del resultado de la producción después de que el empresario y los propietarios del suelo y del capital han recibido la parte que les corresponde[3].

Y este residuo es exactamente, como su palabra lo indica, el sobrante de las partes que le han correspondido a los personajes del reparto. De ahí que el padre del liberalismo económico, pese a su comentado optimismo en relación a los ingresos, acuda a las súplicas de los buenos salarios para "las clases bajas"[4], por saber que en la lucha entre trabajadores y patronos, estos últimos tienen todas las ventajas y se llevan siempre la victoria. "Los amos, dice, se hallan siempre, y por todas partes, en una especie de combinación tácita, pero constante y uniforme, para no elevar los salarios de la mano de obra por encima de su tarifa actual". Y aunque, en su posición defensiva, los asalariados hagan uso de las huelgas, a la larga los amos acuden a los jueces o alargan la solución del problema para someter a los reclamantes: "Resulta de ello que muy pocas veces sacan los trabajadores ventaja alguna; estas no les acarrean, por lo general, otra cosa que el castigo o la ruina de los cabecillas, en parte por la intervención de los magistrados civiles, en parte por la mayor firmeza de los amos, y en parte, debido a la necesidad de someterse que tiene la mayoría de los trabajadores para conseguir su manutención inmediata"[5].

El precio natural de Ricardo

La teoría de la subsistencia, del límite natural, la ley de bronce, etc., tienen en Ricardo uno de los primeros expositores. En el Capítulo V de sus **Principios** que dedica a los salarios, comienza diciendo que la mano de obra, al igual que las demás cosas que se compran y se venden, y que pueden aumentar o disminuir en cantidad, tiene su precio natural y su precio de mercado. El precio natural de la mano de obra es el precio necesario que permite a los trabajadores, uno con otro, subsistir y perpetuar su raza, sin incremento ni disminución[6]. A su vez, el precio del mercado es igual al precio emanado del juego natural de las fuerzas de la oferta y la demanda. De esta manera las

---

[3] Gustavo Cassel, en *Economía Social Teórica*, pág. 245. Ed. Aguilar.

[4] Adam Smith, *ob. cit.*, pág. 60.

[5] Adam Smith, *ob. cit.*, pág. 60

[6] David Ricardo en *Principios de Economía Política y Tributación*, pág. 71. Vol. I. Ed. Fondo de Cultura Económica.

variaciones del precio del mercado, ya positivas o negativas de acuerdo con los aumentos o disminuciones, son simples reflejos de las variaciones en la oferta o en la demanda de mano de obra, o en otras palabras, en la abundancia o escasez de asalariados.

El precio natural viene a constituir la remuneración que le permite al trabajador obtener un mínimo de mercancías y servicios para su subsistencia. De ahí que cuando el precio de mercado supera al natural, el trabajador puede gozar de ciertas comodidades y criar su familia en buenas condiciones. Pero cuando el precio de mercado es inferior al precio natural, los trabajadores sufren los efectos de la miseria.

Pero además de los factores oferta y demanda, las alzas o bajas de los salarios están sujetas a los precios de los bienes en que el obrero gasta su salario.

Tanto las teorías de Smith, de Ricardo y muchos otros de sus predecesores son agrupadas en la clasificación de **teorías de la subsistencia**. De la interpretación de sus análisis puede deducirse que el trabajador, en el sistema de la compra y venta de la mano de obra como mercancía, está condenado a recibir salarios que solo le sirven para subsistir, sin modificar sus condiciones de vida. Estos principios "implican, dice Dobb, que el trabajador recibe en un sistema de salario lo mismo que recibía en la esclavitud y en la servidumbre: lo necesario en todo caso para cubrir el desgaste del trabajador"[7].

Teoría del fondo de los salarios

En esta teoría, siguiendo las normas del pensamiento económico liberal, pero ahora con mucho más énfasis, se define el salario como una mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, que puede comprarse o venderse en el mercado.

Los niveles de las remuneraciones del trabajo dependen con exclusividad de un cuociente de dos fuerzas antagónicas aparentemente imparciales. Como diría en frase típica Cobden, "los salarios suben siempre que dos patronos corren detrás de un obrero; bajan siempre que dos o más obreros corren tras un patrón"[8].

Este principio natural –esencia del liberalismo económico– es inexorable. A su cruda realidad hay que someterse: "La gente protesta a veces con calor, dice Henderson, contra la idea de tratar el trabajo "como una mercancía". Esta indignación se basa en la sensibilidad humana. Pero como va contra el hecho de que las leyes de la oferta y la demanda determinan la remuneración del trabajo es un nuevo ladrido a la luna"[9].

---

[7] Maurice Dobb, en *Salarios*, pág. 92. Ed. Fondo de Cultura Económica.
[8] Citado por Ch. Gide en su *Curso de Economía Política*, pág. 680.
[9] H. D. Henderson, *ob. cit.*, pág. 17.

En este caso el lugar de la oferta será ocupado por los obreros; el de la demanda por los capitalistas. La relación existente entre dichos factores de la producción dará el precio correspondiente de los salarios.

Pero al hablarse de relación entre capital y mano de obra, hay que aclarar que se trata del capital circulante. Y no tampoco del capital circulante –que de acuerdo con la teoría capitalista, está integrado por diferentes factores[10]–, sino tan solo de la parte correspondiente para cubrir el precio total de la mano de obra.

Aclarado lo anterior, podría suponerse que si el capital circulante de los industriales manufactureros colombianos asciende a cien millones de pesos y el número de obreros llega a cincuenta mil, el salario promedio anual de un trabajador será de dos mil pesos. El simple cambio de uno de los elementos reguladores sería motivo para un cambio en esta tasa supuesta.

Mill, que desarrolla ampliamente esta teoría, dice: "Los salarios dependen principalmente de la demanda y oferta de trabajo; o, como se expresa con frecuencia, de la proporción entre el capital y la población; entendiendo por población el número de personas que integran la clase trabajadora, o más bien de las que trabajan por un salario; y por capital solo el capital circulante, e incluso ni aun la totalidad de éste, sino solamente aquella parte que se emplea en la compra directa de trabajo. Sin embargo, a esto hay que añadir a todos los fondos que, sin formar parte del capital, se pagan a cambio de trabajo, tales como los salarios de soldados, sirvientes domésticos y todos los demás trabajadores improductivos. Por desgracia no hay manera de expresar con un término conocido el conjunto de lo que se ha llamado **fondo de un salario de un país**; y como los salarios del trabajo productivo forman la casi totalidad de este fondo, es corriente pasar por alto esa parte más pequeña y menos importante, y decir que los salarios dependen de la población y del capital"[11].

Esta es una regla que no es afectada por ninguna otra cosa, por ejemplo, ni por el precio de los alimentos, como suponía Ricardo, ni por la situación de los negocios, como creía Smith: porque un fabricante puede obtener buenas utilidades, pero si los nuevos capitales los mantiene ociosos y no compra más trabajo, este nuevo capital es lo mismo que si no existiera para el trabajador. Y los salarios pueden variar con la baja o subida de los alimentos, pero esto no afecta en modo alguno la forma en que dependen

[10] En la teoría marxista el capital variable comprende el pago de salarios; en la teoría capitalista el capital circulante comprende la materia prima, los salarios, la electricidad, etc.

[11] Jhon Stuart Mill, en *Principios de Economía Política*, pág. 309. Ed. Fondo de Cultura Económica. El subrayado es nuestro.

los salarios de la proporción entre el capital y el trabajo, ya que el precio de los alimentos, si afecta los salarios, lo hace a través de la misma ley del fondo de salarios[12].

En el capítulo XII de la obra de Mill, que trata de "los remedios populares para los bajos salarios", el autor rechaza la intervención del Estado, la organización sindical, la filantropía o cualquiera otra medida, como medios para obtener distintos niveles de salarios, por carecer todos ellos de objeto ante la inmodificable resultante de la ley del fondo. De esta manera no tiene objeto fijar una tasa mínima de salario, a menos que se proporcione trabajo, o por lo menos salarios, a todos los que lo soliciten. E incluso, como lo hiciera Malthus, no faltan en este capítulo las frases aberrantes para condenar la procreación entre los trabajadores.

Como toda teoría liberal que enmarca los fenómenos económicos bajo la rígida tutela de las fuerzas naturales de la oferta y la demanda, la anterior representación del precio de los salarios descarta la intervención política y social del Estado en favor de los trabajadores. Lo mismo podría decirse que resulta inútil la defensa asociativa de los obreros a través de sus sindicatos, como la impenetrable protección que los patrones construyen alrededor de sus intereses, puesto que un alza o una baja del precio del salario sólo sería producida por las alteraciones de aumentos o disminuciones de los capitales circulantes o de la mano de obra. La única posibilidad de mantener un nivel aceptable en el renglón de los salarios, sería permitiendo un ascenso –o descenso– gradual, equilibrado entre una oferta de mano de obra y un aumento de capital circulante que ampliara la demanda. "Es evidente, decía Fawcett, que el salario medio en dinero no puede subir a menos que o aumente también el capital circulante o que disminuya el número de la población trabajadora"[13].

La doctrina de Malthus

A Malthus se le conoce como un claro exponente de doctrinas pesimistas. A diferencia de Smith, quien hizo alusión a la incidencia de los salarios en el crecimiento de la población, Malthus invierte el planteamiento para analizar a la población no como efecto, sino como causa de los niveles de los salarios. Su doctrina es una mezcla del pensamiento liberal y de su enunciado sobre el crecimiento de la población y de la productividad.

En su llamada ley de la población, Malthus defendió el principio de la desproporción en los aumentos de la población y de la producción. La población, afirmaba, crece geométricamente mientras "los medios de subsisten-

[12] Mill, *ob. cit.*, pág. 311.

[13] Citado por Edwin Cannan, en *Repaso a la Teoría Económica*, pág. 306.

cia, en las circunstancias más favorables a la industria, nunca pueden aumentar en otro sentido que en progresión aritmética"[14].

Supongamos en 1.000 millones el número de habitantes del mundo, decía. La humanidad crecería según los números 1, 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256, mientras que los alimentos aumentarían según 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9. Al término de 200 años la población sería, con relación a los medios de subsistencia, como 256 es a 9; a los 300 años, como 4.096 es a 13 y a los 2.000 años, la diferencia sería inmensa, imposible de calcular.

Considerando el salario dentro del principio de la ley Malthusiana, el porvenir de los trabajadores quedaba sujeto al rigor de su cumplimiento. Sin embargo, si se pudiesen tomar medidas para limitar la oferta de mano de obra, por lo menos podrían amortiguarse sus efectos: si la producción y la demanda de trabajo se mueve con lentitud, el equilibrio o precio de los salarios solo se puede mantener impidiendo el ensanche de la oferta, el crecimiento desenfrenado de la población.

Los trabajadores, decía Malthus, no pueden dejar el destino de sus salarios –o sea de su existencia– al cuidado de una espera de aumento de ingresos de capitales o de ensanchamiento productivo, que jamás llegará. Su destino está en sus propias manos. Si el crecimiento de los factores considerados –producción y población– es como se ha dicho, y el nivel de salarios es la resultante de la relación entre dichos factores, los trabajadores tienen que impedir el aumento de su propia clase, evitando los matrimonios, cancelando la procreación, en fin, poniéndole límite al nacimiento de sus hijos.

"Aceptando que al aumentarse el número de obreros no puede solucionarse el problema de su remuneración, propongo que en adelante se acuda a disminuir su número. Para ello es necesario que el obrero sepa que el remedio a su pobreza sólo depende de él, que la sociedad de que forma parte y el gobierno que la rige, nada pueden hacer en su favor"[15].

Pero Malthus no se contentaba con exponer teóricamente sus tesis, sino que también predicaba a los trabajadores para que las comprendieran: "Siendo nuestro sincero esfuerzo el querer mejorar realmente la situación de los pobres, lo más importante es expresarles crudamente la verdad de las cosas haciéndoles comprender que la única forma de aumentar el valor del trabajo es disminuyendo el número de obreros"[16]. El precio del salario se mantendrá o al menos no descenderá catastróficamente con una sola fórmula: reduciendo la oferta de trabajo. "Debe tenerse en cuenta, al aumentar el número de

---

[14] Tomás Malthus, en *Ensayo Sobre el Principio de la Población*, pág. 26. Ed. Intermedio.

[15] Malthus, *ob. cit.*, págs. 64-65.

[16] Malthus, *ob. cit.*, pág. 66.

obreros, la posibilidad de aumentar en la misma medida las subsistencias, a pesar de lo cual se correría el riesgo que a mayores subsistencias ocurriera mayor número de consumidores, siendo por lo tanto contraproducente el intentarlo. Hay que renunciar a continuación a este camino, si no queremos parodiar a la tortuga persiguiendo a la liebre. Estando convencidos que las leyes naturales se oponen a nuestro intento y que no podrá lograrse nivelar las subsistencias y la población, debemos intentar lo contrario, es decir, reducir la población al nivel de las subsistencias. De conseguir que la liebre se duerma, ya no será difícil que la tortuga la alcance y la aventaje"[17].

A pesar de que en nuestros días algunos autores y gobiernos, interesados en mantener ciertas situaciones propias de las estructuras económicas y sociales predominantes, de vez en cuando invocan las doctrinas de Malthus para propagar campañas contra la procreación, la verdad es que la historia se ha encargado de desmentir las afirmaciones del religioso y economista del siglo XVIII. La Iglesia Católica ha declarado que "esas doctrinas son un atentado contra la moral, contra la raza, contra la religión, contra la patria y contra la humanidad"[18].

La verdad es que el crecimiento de la población está relacionado a fases económicas. Y si es cierto que los trabajadores en la época de Malthus veían disminuir sus ingresos reales, tal hecho no era por culpa del aumento de la población, sino por la explotación cada vez mayor de los capitalistas, ya que en los índices de la producción y de los beneficios se notaban marcados crecimientos. La superpoblación que aflige a algunos países es relativa, propia del sistema imperante, y no de los recursos naturales y de las posibilidades productivas de la humanidad. "La superpoblación que aflige a las sociedades modernas no tiene una base física y biológica, sino una fase económica: no se debe a causas naturales que restringen la producción agraria, sino que es simplemente fruto de la composición técnica del capital, que limita la fracción destinada a la demanda de trabajadores".

Todos los países empeñados en programas de desarrollo encuentran problemas no en la abundancia de la mano de obra sino más bien en la carencia. Y en estos países la proporción entre el crecimiento de la producción y de la población le es muchas veces favorable a la producción. En el Japón, que es uno de los tres países de mayor densidad de población en el mundo, la rata de crecimiento de la población es apenas de 0.8%, mientras el incremento económico es en promedio de 7%. En Alemania Occidental la velocidad del crecimiento es de 6,3%; en Italia 4,9%; en Israel, 4%; en Alemania Oriental, 10,4%; Unión Soviética, 9.8%; Cuba, 10%; China, 9,7%, etc.[19].

---

[17] Malthus, *ob. cit.*, pág. 65.

[18] Pbro. Arsenio Torres, en *La Carta Magna del Trabajo Cristiano*, pág. 209.

[19] Ver estudio del Centro de Alumnos de la Escuela de Economía, de la Universidad de Concepción, Chile, aparecido en el Boletín del II Congreso de estudiantes de Ciencias Económicas.

Solo en las economías sub-desarrolladas y dependientes como las latinoamericanas las tasas anuales acumulativas en el crecimiento productivo son marcadamente reducidas.

Pero, a pesar de todo, y como bien puede suponerse, las doctrinas malthusianas tomaron aceptación universal. Con ella quedaba en claro una cosa: que los trabajadores venían a ser en última instancia los árbitros o artífices de sus propios destinos e ingresos. "Por consiguiente el éxito de Malthus, dice Larriera, no se debe a su originalidad, que no la tiene en ningún aspecto por haber sido una repetición de lo dicho por Vico, Maquiavelo, Bacon, etc., sino a razones ya indicadas y a la fundamental, que es el haber interpretado los intereses de la clase gobernante, señalando como causante de la crisis, no al régimen, sino justamente a la parte de la población que la sufría, evitando con ella una salida revolucionaria"[20].

Así, si los salarios bajaban, se debía únicamente a un aumento de la mano de obra. Nadie, pues, tendría la culpa más que los propios trabajadores que incrementaban la oferta. De aquí nace la llamada teoría de la "Regulación de la Oferta de Trabajo" por el nivel de vida, que considera que en aquellos lugares donde se propaga la raza sin ninguna clase de frenos, la miseria y la pobreza acompañará a la clase trabajadora. Buchanmam, expositor de esta teoría afirma: "Puede decirse que los trabajadores tienen en sus manos la fijación de sus salarios, porque cuando la oferta de alimentos es estacionaria, dependerá de él en qué punto debe detenerse la oferta de brazos".

Teoría de la productividad del trabajo

Los argumentos teóricos conocidos con el nombre de teoría de la productividad se alejan de las concepciones de tipo natural enmarcadas en las leyes de la oferta y la demanda. El trabajo es considerado ahora como un definido instrumento de producción. Su precio dependerá, por lo tanto, del precio total de la producción, y será igual a éste menos la suma de las cantidades asignadas a los beneficios, al interés, a la renta, etc. El precio del salario dependerá **de las utilidades** y, lógicamente, éstas estarán dependiendo a su vez de la mayor o menor intensidad del trabajo.

"El salario del trabajador, dice Jevons, acaba siempre por coincidir con el producto de su trabajo, después de la deducción de la renta, de los impuestos y del interés".

Los salarios, como puede apreciarse, no vienen a depender ni del capital y la población, ni de la riqueza del empleador, sino más bien de la producción total. "Es el valor del producto, sea cual fuere, quien determina la cantidad de

[20] En el prólogo de la edición de la obra de Malthus que hemos venido citando, pág. 13.

salarios que pueden pagarse, y de ninguna manera la cantidad de riqueza que posea o de que pueda disponer el patrón"[21].

Hasta la aparición de esta teoría, como dice Cannan, las doctrinas anteriores –y hasta la misma del Fondo de Salarios– "negaban que el producto tuviera que ver con el nivel de la remuneración, salvo en la medida en que, junto con el ahorro o acumulación afectaba la magnitud del capital dedicado al pago de salarios".

En la práctica esta teoría encuentra su cristalización en el llamado trabajo por pieza. En él el salario del trabajador dependerá de la cantidad de mercancía que sea capaz de producir. Y en los mismos salarios por hora los aumentos se consiguen cuando se hace promesa de aumentar la producción. Cualquier ascenso del precio del salario, como cualquier demanda adicional de mano de obra, estará significando un seguro aumento de la producción y de las utilidades. "La razón única por la que un emprendedor da trabajo a los obreros, dice Benham, es porque incrementa su producción y sus ingresos". Los sistemas de racionalización del trabajo de Ford, Taylor, Hantt, etc., así lo comprueban: se fijan tareas mínimas con tarifas mínimas y se programan primas para los mayores rendimientos o se hacen selecciones entre los trabajadores más capaces, a fin de obtener mejores niveles de producción.

Como el salario es un elemento evaluado en razón de producción y utilidad, el empleador a la larga tratará de calcular los costos de la mano de obra y de la máquina y de utilizar en mayor proporción los factores que le son más favorables para los objetivos de sus beneficios. Esta postura es explicada con toda claridad por Garver y Hansen cuando dicen: "La demanda típica de trabajo del patrono depende de la productividad marginal del trabajo. El trabajador actúa con el capital y la tierra bajo la dirección del patrono. Ahora bien: el patrono produce bienes para la venta, y trata de producirlos con la mayor baratura posible. Para hacer esto, está buscando constantemente métodos para reducir sus costes. Un método para reducir costes es sustituir por agentes de producción más baratos aquellos que son más caros. En condiciones de competencia perfecta, cada empresario elegirá la combinación de agentes de producción que lance su producto al mercado al coste mínimo medio unitario. Si los salarios son relativamente bajos, mientras que los costes del capital son altos, sustituirá el capital por trabajo y aumentará el empleo de trabajadores; por el contrario, si los salarios son altos, intentará colocar máquinas en el lugar de la mano de obra y emplear menos trabajadores"[22].

---

[21] Benham, *ob. cit.*, pág. 245.

[22] Frederic B. Garver y Alvin Herney Hansen, en *Principios de Economía*, pág. 390, Ed. Aguilar.

Teoría marginal del trabajo

Los economistas de la escuela marginal someten el estudio de las variaciones de los niveles de los salarios a un tratamiento de análisis igual a los otros fenómenos de la economía, o sea bajo el enfoque subjetivo de la utilidad.

Refiriéndose a estos conceptos, Dobb, en la explicación de esta teoría, recuerda este método de análisis cuando dice de manera casi anecdótica que lo que contribuyó principalmente a la formulación de esa doctrina, "fue el hábito de los economistas cada vez más arraigado durante los últimos veinticinco años del siglo pasado, de pensar en términos de pedacitos de cosas (o incrementos) añadidos o restados al margen". Así, por ejemplo, "trataban de explicar el precio de una mercancía en función de la utilidad extra, o satisfacción de los consumidores, proporcionada por la unidad marginal o final de una oferta determinada: dada una oferta de **x** quintales de trigo, el precio de un quintal mediría la utilidad de los **x** quintales para cualquiera de sus compradores"[23].

Como el salario es una mercancía, su precio, dada una oferta de mano de obra, estaría determinado por el trabajo adicional de la unidad marginal de esa oferta. Y al igual que en la teoría de los beneficios por la productividad, todo patrón mediría el valor de la fuerza de trabajo comprado a través del producto que le procuraba. "Al decidir si le costearía ocupar, digamos, diez hombres adicionales, calculaba cuánto aumentaría la producción total de su fábrica si los ocupaba. Este "producto neto" (después de tomar en cuenta algunos datos incidentales, como el de las materias primas para emplearlos) representaba para él su valor y regla el **precio demanda** de esos obreros, es decir, la cantidad adicional que deseaba invertir en salarios extras: el grado en que le resultaba ventajoso incrementar su "flujo" de capital circulante. En consecuencia, dada una cierta oferta de mano de obra en busca de ocupación, la competencia entre los patrones, al pujar uno contra otro por esa mano de obra, tendería a igualar el salario a este "producto neto" que añadía a la producción total de la ocupación de las unidades marginales de la oferta. Los salarios no podrían rebasar este nivel y por ello las unidades marginales de la oferta quedaban sin ocupación, ya que "costarían" más de lo que "valían"[24].

En síntesis podría decirse que, teniendo en cuenta que los patronos, al comprar la fuerza de trabajo solo piensan en los beneficios que tal operación les reporta a través de una producción calculada, deciden cualquier demanda adicional de mano de obra a través del cálculo de un aumento en la producción. Este margen entre la antigua producción y la nueva -"producto neto"- sirve de medida al precio de los salarios.

---

[23] Dobb, *ob. cit.*, págs. 103 y 104.
[24] Dobb, *ob. cit.*, págs. 103 y 104.

Lo anterior supone, como en el caso de las teorías liberales, un descartamiento de la acción sindical y de la intervención del Estado en busca de mejores niveles. Refiriéndose a este aspecto, James, al analizar el pensamiento de algunos marginalistas, considera que las pretensiones de hacer coincidir la productividad marginal con la productividad efectiva de cualquier trabajador para afirmar que de dicha ley no resultaba ningún ingreso inmerecido en provecho del patrón, permitía concluir, en efecto, que toda tentativa legal o sindical hecha para mejorar el nivel de los salarios estaba destinada al fracaso. Cuando la verdad es que "nadie duda hoy de la eficacia de la acción sindical o de la protección para elevar el nivel de los salarios. La teoría de la productividad marginal del trabajo ha sido, pues, virtualmente abandonada"[25].

La ley de bronce de los salarios

Las teorías de Ricardo, Malthus, Mill, etc., nada dicen sobre la justicia e injusticia de una alta o baja remuneración del trabajo. Si se llegase al caso de un salario inferior en una época al de épocas anteriores, sería sencillamente porque la oferta de mano de obra creció más rápidamente que, supongamos el ejemplo de la doctrina del **fondo**, los capitales circulantes. En caso contrario, por la inversión del fenómeno. Todo, pues, marchará armoniosamente –manteniendo el nivel natural– mientras exista armonía en el desplazamiento de los dos factores.

Basándose en gran parte en estos planteamientos se estructura la ley de bronce de los salarios. La nueva doctrina, respaldada por principios como los ya analizados y por tesis como las de los fisiócratas (Turgot decía que "en toda clase de trabajo los salarios de los obreros tienen que estar, y de hecho están, limitados a lo que es necesario para proveerlo de su existencia"), denuncia a la mano de obra, en la sociedad capitalista como una simple mercancía y a su valor como un costo en la producción de ella. Sea, por ejemplo, el caso del costo de producción de una máquina que puede abarcar su precio de compra y su mantenimiento (lubricación, limpieza, etc.) y la cuota de amortización que sirve para reponerla cuando deje de prestar servicios. De la misma manera el salario que recibe el trabajador, que constituye un costo de producción, sirve para adquirir los alimentos para restituir la fuerza perdida y para criar a los hijos que habrán de reemplazarlo en la edad madura. El salario sirve de esta manera como mínimo de subsistencia y como "prima de amortización" para reemplazo humano. O, en otras palabras, el salario constituye la remuneración mínima y "estrictamente necesaria para permitir al trabajador y a su familia vivir".

---

[25] Emile James, en *Historia del Pensamiento Económico en el Siglo XX*, págs. 123 y 361, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Lasalle, expositor de esta ley, afirmaba que en término medio, el jornal de los obreros se "reduce siempre, bajo la acción de la oferta y la demanda, a lo indispensable para el sostenimiento de la vida, o sea a lo que un pueblo dado necesita habitualmente para la conservación y la propagación de los hombres. No puede elevarse sobre este tipo medio por mucho tiempo, porque entonces de la situación más desahogada de los obreros se originaría un aumento de la oferta de brazos, que haría descender los jornales otra vez a su estado anterior. Tampoco puede el jornal mantenerse mucho tiempo más bajo que el tipo determinado por los gastos indispensables para el sustento de la vida, porque en tal caso la emigración y la abstención del matrimonio y de la procreación de los hijos disminuiría el número de obreros y la oferta de brazos, hasta que los jornales vuelvan a subir a su primer estado"[26].

Lasalle mira, de esta manera pesimista, el porvenir de la clase trabajadora, al considerar que el precio de su salario solo servirá para procurarse sus alimentos y servicios y los de sus descendientes, mientras se da, a través de los tiempos, una especie de ley que tiende a fijar un tipo medio mínimo de remuneración. "La única esperanza de la clase trabajadora está en organizar sociedades cooperativas de producción, con crédito proporcionado por el estado"[27].

La doctrina social cristiana del justo salario

La Iglesia Católica, a través de sus diferentes Encíclicas, estudia, especialmente desde el punto de vista moral, los problemas de las relaciones sociales, del trabajo en general y del salario en particular. En su Encíclica **Rerum Novarum**, el Papa León XIII denunció a los patrones y atacó a las teorías liberales por comprender su total decadencia y por considerar que la persistencia en sus defensas era tanto como permitir a las teorías revolucionarias socialistas apoderarse de la conciencia proletaria.

La permanente baja de los salarios y los constantes abusos de los patronos, hicieron exclamar al Pontífice: "Por lo que toca a la defensa de los bienes corporales y externos, lo primero que hay que hacer es librar a los pobres obreros de la crueldad de hombres codiciosos que, a fin de aumentar sus propias ganancias, abusan sin moderación alguna de las personas, como si no fueran personas sino cosas"[28].

Hasta entonces, dice el Padre Torres, los economistas liberales solo habían visto en el trabajo un elemento que transforma la materia prima y que la hace útil como simple factor de producción de riqueza[29].

---

[26] Arsenio Torres, *ob. cit.*, págs. 202 y 207.

[27] H. E. Friedlaender y J. Oser, en *Historia Económica de la Europa Moderna*, pág. 213, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[28] Encíclica Rerum Novarum.

[29] Pbro. Arsenio Torres, *ob. cit.*

Sin embargo, la reacción de la Iglesia no se encamina a condenar el salario en sí, ni mucho menos a esbozar, a la manera del marxismo, la necesidad o advenimiento de un sistema distinto al sistema salariado. Precisamente Pío XI, al referirse a este punto, recordaba: "Los que condenan el contrato de trabajo como injusto por naturaleza y tratan de sustituirlo por un contrato de sociedad, hablan un lenguaje insostenible e injurian gravemente a nuestro predecesor León XIII, cuya encíclica **Rerum Novarum** no solo admite el salario, sino aún más, se extiende largamente explicando las normas de justicia que han de regirle". Y es que el sistema salariado, dice la Iglesia, tiene "innegables ventajas para el obrero", entre las cuales basta solo saber que "deja al patrón la dirección exclusiva de la empresa, sin la ingerencia del trabajador que a veces puede serle molesta y perjudicial"[30].

La Iglesia defiende al sistema de relaciones entre patronos y obreros, aunque invoca un tratamiento más justo para los trabajadores. Ese tratamiento se relaciona con la intensidad del trabajo y con la remuneración, la cual debe tener un límite mínimo distinto al límite determinado por las insensibles leyes naturales de la economía. Podríamos preguntar: ¿en qué radica la diferencia entre la teoría natural del precio del salario expuesta por la escuela de los "economistas" y la doctrina emanada de las encíclicas? Y se nos responde: Es que, según el pensamiento económico, "el salario correspondiente a la subsistencia del obrero es el precio medio y normal del trabajo; es un mínimum más abajo del cual la clase obrera desaparecería; es algo así como un mínimun de hecho. La doctrina católica enseña un mínimum de derecho, debajo del cual comienza la injusticia"[31].

¿Pero este mínimum de derecho debe ser defendido por los obreros como una fuerza distinta como clase de la clase patronal que permanentemente atenta contra lo que le pertenece? De ninguna manera. Se hace necesario, más bien, impregnar en los corazones la práctica de la "divina caridad": es imprescindible cumplir con los requisitos que dimanan de la justicia social. Aunque se aceptara que el obrero y el patrón gozaran de completa libertad para convenir su contrato de trabajo, "especialmente en la cantidad de salario, queda, sin embargo, una cosa que dimana de la justicia natural y que es de más peso y anterior a la libre voluntad de los que hacen el contrato y es ésta: que el salario no debe ser insuficiente para la sustentación de un obrero frugal y de buenas costumbres". Pero esa suficiencia, que es el **salario justo**, también debe tener un límite: ni mucho salario ni poco salario: ambos son perjudiciales para la sociedad. "¿Quién no sabe que los salarios reducidos, dice Pío XI, o extraordinariamente elevados, han sido la causa de que los obreros quedaran sin trabajo?". El salario del obrero, pues, el salario justo, es aquel que es "suficiente para la sustentación de un obrero sobrio y honrado".

[30] Pbro. Arsenio Torres, *ob. cit.*
[31] Pbro. Arsenio Torres, *ob. cit.*, pág. 214.

La encíclica social más reciente es la **Mater et Magistra**. En ella su autor, S. S. el Papa Juan XXIII, continúa la línea de conducta señalada por S. S. León XIII. "Una profunda amargura embarga Nuestro ánimo, dice, ante el espectáculo inmensamente triste de innumerables trabajadores de muchas naciones y de enteros continentes, a los cuales se les da un salario que los somete a ellos y a sus familias a condiciones de vida infrahumana". Y lo más injusto es que en algunas de esas naciones "la abundancia y el lujo desenfrenado de unos pocos privilegiados contrastan de manera estridente y ofensiva con las condiciones de extremo malestar de muchísima gente"[32].

Para superar la situación la nueva Encíclica reclama remuneraciones justas y equitativas, distintas a las señaladas por las leyes del mercado o por la arbitrariedad. Estas remuneraciones, basadas en la defensa de la propiedad privada que dogmatiza la Iglesia, vienen a relacionarse con la distribución del producto entre los diferentes factores y a depender estrechamente de la situación económica y de las características de las empresas. O, más claro aún, y tomando las propias palabras del Papa, a los trabajadores debe "corresponderles una retribución tal, que les permita un nivel de vida verdaderamente humano para hacer frente con dignidad a sus responsabilidades familiares; pero se exige además que al determinar la retribución se mire a su efectiva aportación en la producción y en las condiciones económicas de la empresa".

Los conceptos fascistas sobre el trabajo y los salarios

El concepto que la doctrina fascista tenía del trabajo y de los salarios, puede apreciarse a través de los análisis de los economistas que estudiaron la economía Nacional Socialista del Tercer Reich.

El trabajador bajo el régimen del nazismo era apreciado de una manera parecida al siervo de la época medieval. El fascismo como existió en Alemania e Italia, que es una "forma que asume el imperialismo en la época de las guerras de redivisión", o, como dice Sweezy, que "surge en ciertas condiciones históricas específicas que son a la vez el producto del efecto de las guerras imperialistas de redivisión en la estructura económica y social de las naciones capitalistas avanzadas"[33], aplastó con su llegada al poder al sindicalismo obrero. La creación del llamado Frente Alemán del Trabajo se encaminó a terminar toda la lucha de tipo clasista, a fin de crear "una poderosa organización estatal capaz de proteger los intereses de la clase patronal contra el sabotaje", que diera la oportunidad de aprovechar los lazos sociales creados por los sindicatos, para ponerlos en manos del Estado, a fin de desviar la ilusión de las masas, de los valores materiales" a los llamados "valores

[32] Pág. 14 de edición publicada por Editorial El Catolicismo.

[33] Paul M. Sweezy, en *Teoría del Desarrollo Capitalista*, pág. 399, Ed. Fondo de Cultura Económica.

espirituales de la nación"[34]. El nuevo trato abarcaba a los obreros con carácter de simples colaboradores y a los patronos o líderes, como jefes capaces de decidir los asuntos internos de la empresa.

El reglamento de trabajo, que regía en las empresas que ocupaban más de veinte trabajadores, daba facultades al patrón para ejercer el control de las horas de trabajo, para imponer precios de salarios, para dar por terminados los contratos, etc. Además, para poder trabajar en dichas empresas, era indispensable, por lo menos en el comienzo del nazismo, proveerse de un carné que acreditara al obrero como miembro del partido nacista.

En el apogeo del régimen nacista, una serie de leyes y decretos del Gobierno promulgaron la movilización de la mano de obra. Entonces el asalariado alemán tomó el carácter de siervo que, como en la época medieval, habría de mantenerse adscrito a la fábrica, a la vez que sucumbían definitivamente sus pretensiones de búsqueda de mejores remuneraciones, porque sus intereses particulares debían someterse a los llamados intereses generales de la Nación, vale decir, del Estado armamentista, y a la voluntad de los "líderes" de la industria. "El siervo de la edad media, dice M. Y. Zweezy, era considerado como parte de la hacienda de su amo o señor. Estaba adscrito al feudo, y por consiguiente, no tenía derecho a desplazarse a otros lugares. El obrero alemán también estaba atado y congelado en el trabajo, ya fuera este agrícola o industrial". Se comenzó en el campo. Para 1934 el campesino fue movilizado y se obligó a los obreros de las industrias con antecedentes campesinos a regresar a sus antiguas labores agrícolas. Y más tarde, con el mayor desarrollo de la industria metalúrgica, con el ensanche de las fábricas de armamentos que demandaban una permanente mano de obra, las prohibiciones de movilidad afectaron también dichos sectores. "De este modo, bajo el régimen nazi, el trabajador llegó a ser el equivalente industrial del siervo medieval. El señor feudal podía obligar el pago de una compensación cuando un siervo hubiera roto y abandonado la tierra a la que estaba adscrito; igualmente los nazis consideraban como un delito que el trabajador abandonara su empleo sin el permiso correspondiente de las autoridades oficiales".

Posteriormente, en la época de la guerra, el uso de la mano de obra prisionera constituyó un caso **sui generis** en la forma de pago de salarios. Desde 1937 en adelante los campos de concentración estaban atestados de judíos y prisioneros hasta en cientos de miles. Entonces la necesidad de aumentar la producción obligó a los nazis a ocupar su mano de obra, la cual era remunerada de la siguiente manera: Precio del salario, igual a un 60% del precio de los salarios corrientes. Este 60% servía una parte para la manutención del trabajador y el resto pasaba al Gobierno. "De esta manera ahorraba

[34] Maxine Y. Zweezy, en *Economía Nacional Socialista*, pág. 185, Ed. Fondo de Cultura Económica.

los costos de la prisión y aun obtenía algunas utilidades del trabajo de los penados".

En la ideología nacista el trabajador, cohibido de todo derecho de defensa y sometido a la adscripción de la empresa o actividad asignada, se le consideraba como un elemento integrante de la producción. Pero sus derechos, el precio de su salario, etc., estaban sometidos a la voluntad suprema de los patronos y a los intereses nacionales del régimen.

Teoría Marxista del salario

A diferencia de las teorías y doctrinas analizadas en las páginas anteriores –las cuales se identifican en la aceptación del sistema asalariado, aunque se separan en detalles interpretativos de sus niveles u orígenes–, la teoría marxista declara enfáticamente que el salario es una forma de encubrimiento de la "explotación capitalista".

¿Y cómo se efectúa tal encubrimiento? Marx da comienzo al estudio del salario con las siguientes palabras: "En la superficie de la sociedad burguesa el salario del obrero aparece como precio del trabajo, como una cantidad de dinero que se paga por una cantidad determinada de trabajo"[35].

El obrero vende su fuerza de trabajo, pero aparece vendiendo su trabajo. Y esto sucede porque en la sociedad capitalista las relaciones sociales se manifiestan en una forma disimulada: así como el valor, relación social, se presenta como propiedad del objeto, de la misma manera, el salario, precio de la fuerza de trabajo, se muestra como precio del trabajo del obrero. "Lo que se presenta directamente en el mercado ante el poseedor de dinero es, en realidad, no el trabajo sino el trabajador. Lo que este último vende es su fuerza de trabajo. Así que su trabajo realmente empieza, ha dejado de pertenecerle y, por tanto, no puede ya ser vendido por él. El trabajo es la sustancia y la medida inmanente de los valores, pero él mismo no tiene valor alguno"[36].

Supongamos que un obrero necesita de 4 horas de trabajo socialmente necesario[37] para producir los medios de su subsistencia. Sea el caso de que cada hora de trabajo tenga un valor monetario de un peso, lo cual nos dará un total de cuatro pesos. Si el obrero trabaja ocho horas, cada hora en realidad solo tendrá un valor monetario de cincuenta centavos para él y de ocho pesos en total para el patrón, descomponiéndose estos en cuatro pesos el salario y cuatro de plusvalía. Como aparentemente se pagan las ocho horas trabajadas, puesto que se ha contratado una jornada completa, se borra toda

[35] Carlos Marx, en *El Capital*, pág. 33 del Tomo II de la Ed. Fuente Cultural.

[36] Marx, *ob. cit.*, pág. 35, Tomo II.

[37] Se toma el ejemplo de Segal, en sus *Principios de Economía Política*, por hablar de Marx de chelines y 12 horas.

huella de trabajo necesario y de trabajo suplementario[38]. "La forma de salario borra, pues, todo vestigio de la división de la jornada de trabajo en trabajo necesario y sub-trabajo, en trabajo pagado e impagado. Todo el trabajo aparece como trabajo pagado. En el trabajo de los siervos distínguese palpablemente, en el tiempo y en el espacio, el trabajo para ellos mismos y el trabajo forzado para el señor territorial. En la esclavitud aparece como trabajo para el amo aún la parte de la jornada de trabajo en que el esclavo no hace más que reemplazar el valor de sus propios medios de subsistencia, y en que, por tanto, trabaja en realidad para sí mismo. Todo su trabajo aparece como trabajo no pagado. Por el contrario, en el trabajo asalariado aparece como pagado aun el trabajo no pagado o el sobre-trabajo. En el primer caso, la relación de propiedad oculta el trabajo del esclavo para sí mismo; en el segundo la relación de dinero, el trabajo gratuito del obrero asalariado"[39].

El salario toma formas variadas. Por ejemplo, como salario por tiempo o salario por pieza. El primero, se paga por una jornada de trabajo de duración determinada. La suma de dinero que recibe el obrero diariamente, por semana, por década o por mes, constituye el precio de su salario nominal. Pero, según la duración de la jornada de trabajo, el salario puede representar diferentes precios del trabajo. El precio medio del trabajo se obtiene dividiendo el valor diario medio de la fuerza de trabajo por el número de horas de la jornada media de trabajo.

A su vez el salario por pieza, conocido también como salario a destajo, "no es más que el resultado de una transformación del salario por tiempo, como este no es sino una nueva forma que adopta el valor o precio de la fuerza de trabajo". En el salario por pieza se paga al trabajador por unidad de mercancía producida. Para fijarlo basta tomar en cuenta las anteriores producciones por obrero y en unidades de tiempo dadas. Supongamos que en las ocho horas de trabajo el obrero produjo 16 unidades de cualquier mercancía por lo cual recibió un salario por hora total de cuatro pesos. En el salario a destajo cada unidad de mercancía producida se pagará a 25 centavos. "Si el salario por tiempo, dice Segal, produce la ilusión de que es el trabajo y no la fuerza del trabajo retribuido, el salario por pieza disimula más todavía la explotación, pues hace creer que el obrero es un vendedor de la mercancía que produce"[40].

En cuanto se refiere a la doctrina sobre las diferencias en los niveles de los salarios, Marx los estudia desde el campo nacional, considerando varios factores que los determinan: estos factores se relacionan con las condiciones

---

[38] Las definiciones de los términos, trabajo necesario, trabajo suplementario, fuerza de trabajo, plusvalía, etc., pueden estudiarse en el capítulo del valor, en el análisis de la teoría marxista.

[39] Marx, *ob. cit.*, págs. 37 y 38, Tomo II.

[40] *Ob. cit.*, pág. 133.

históricas de formación de la clase obrera y el nivel alcanzado por sus necesidades, con los gastos de preparación del obrero, con la productividad y la intensidad del trabajo, con los precios de los artículos de uso y consumo, con la oferta de mano de obra, etc. Así, en los países coloniales o dependientes, el salario es bajo en comparación con los países exportadores de capitales. "En su política de sojuzgamiento de los países coloniales y dependientes, el capital se aprovecha del gran sobrante de mano de obra existente en estos países para pagar la fuerza de trabajo a mucho menos de su valor"[41].

Lo anterior constituye un resumen de la teoría marxista. Ahora, en cuanto se refiere a la política de salarios practicada en una economía socialista y al concepto que de ellos se tiene, el **Manual de Economía**, al referirse al caso de la Unión Soviética, dice: "En la sociedad socialista, el salario es la expresión monetaria de lo que corresponde al trabajador en la parte del producto social que el Estado paga en proporción a la cantidad y calidad de cada uno". Esta cantidad y calidad es medida a través de sistemas de tarifas variadas: por ejemplo, a) por el sistema progresivo de salario por obra realizada, que consiste en el pago fijo de una suma hasta cierto límite o norma, y a partir del punto en que esta se rebasa, se aumenta progresivamente; b) el salario por obra realizada con pago de primas, a medida que se vayan alcanzando ciertos índices; c) los salarios con escalas de tarifas ("baremo de tarifas") basados en la división que se hace de los obreros por categorías para establecer pagos diferenciales del trabajo, teniendo en cuenta la importancia económica de cada rama económica, el grado de mecanización logrado, las características del sector económico, etc. La política Soviética de salarios rechaza el igualitarismo en los salarios, acogiendo por el contrario "la diferenciación en la remuneración del trabajo, desde todos los puntos de vista"[42].

Los conceptos de Keynes

En el capítulo que Keynes dedica a los salarios, presenta una serie de argumentos que se apartan de los conceptos de los economistas que relacionan la actividad productiva y el nivel de la ocupación con el precio de los salarios y que encuentran ventajas en los salarios bajos, al considerar que con dicha baja una parte de los ingresos puede liberarse para ocuparse en la producción.

Keynes difiere de la teoría que afirma que una reducción de los salarios puede estimular la producción, por creer que es "más normal convenir en que la reducción de los salarios nominales puede tener **algún** efecto sobre la demanda global a través de la baja que produce en el nivel de compra de algunos trabajadores"[43].

---

[41] Academia de la U.R.S.S., en *Manual de Economía Política*, pág. 131, Ed. Grijalbo.

[42] *Manual de Economía*, págs. 469 a 480.

[43] John Maynard Keynes, en *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, pág. 248, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Para refutar la conclusión burda de que una baja de los salarios nominales aumentará la producción "porque reduce el costo de la producción", dice Keynes, hay que seguir el curso de los acontecimientos según la hipótesis más favorable a este punto de vista, es decir, la de que, al principio, los empresarios **esperan** que la reducción de los salarios nominales tenga este efecto.

De acuerdo con la explicación de Dillard, divulgador de las teorías "Keynesianas", la teoría clásica para sostener la posición ya comentada supone que los salarios inferiores significan precios inferiores y los precios inferiores dan como resultado un aumento de las ventas. Las mayores ventas determinan la necesidad de mayor producción y, por lo tanto, de mayor empleo de obreros. "Este aumento del empleo se supone que tiene importancia, porque se ha supuesto que los salarios monetarios inferiores dan como resultado salarios reales inferiores, lo cual significa, a su vez, mayores beneficios para los empresarios. Los beneficios aumentan porque la disminución de los salarios se supone que es mayor que el descenso de los precios. Este proceso de reducción de los salarios y los precios, acompañada de una elevación de los beneficios y el empleo, continúa hasta que se alcance el equilibrio en el empleo total"[44].

La falla de esta posición teórica se encuentra, de acuerdo con Keynes, en la desestimación que se hace de la demanda efectiva, ya que se piensa que pueden alterarse los salarios sin que ocurran alteraciones en la demanda efectiva global. Porque podría darse el caso que la baja de salarios en una fábrica, por ejemplo de sombreros, no afecte la demanda de la producción total de sombreros de la fábrica, por suponerse que los trabajadores de esa fábrica demandarán muy poco o nada de las mercancías elaboradas por ellos mismos. No pasaría lo mismo si la reducción de los salarios se llevara a cabo en todas las fábricas o sectores de la economía. Si la reducción es general, según la propuesta de la teoría clásica, la baja de los salarios incidirá proporcionalmente en la baja de la demanda y, consecuentemente, en la de la producción.

La diferencia definitiva entre Keynes y la escuela clásica, dicen sus discípulos, acerca de las reducciones de salarios sobre el empleo, se resuelve en una cuestión práctica: Keynes niega, y la escuela clásica afirma, que las reducciones de salarios pueden constituir un factor importante en la restauración del empleo total cuando hay un paro amplio. Refiriéndose a esta polémica, James contesta: "En cuanto a las relaciones entre el salario y el nivel de la ocupación asistimos, según parece, a la victoria de Keynes sobre Pigou, en el sentido de que la mayoría de los autores modernos no creen ya que pueda buscarse en una baja generalizada de los salarios el desarrollo de la ocupación"[45].

---

[44] Dudley Dillard, en *La Teoría Económica de J. M. Keynes*, pág. 212, Ed. Aguilar.
[45] Emile James, *ob. cit.*, pág. 362.

LOS SALARIOS NOMINALES Y REALES

Salarios nominales

Los salarios nominales están representados en la cantidad de dinero que recibe el trabajador como pago o remuneración por el servicio prestado o jornada cumplida. Si, por ejemplo, el salario por hora estipulado en un contrato de trabajo es de un peso, en las ocho horas de jornada diaria, el salario nominal está representado por los ocho pesos que se paga al obrero. Si se trata de trabajo a destajo, la suma total de la remuneración también expresa el salario nominal. No importa el monto del salario ni las condiciones de trabajo: el salario nominal se entiende en cantidad de dinero recibido.

Los niveles de los salarios nominales en una economía capitalista son el resultado de una serie de fenómenos y factores que inciden en ellos en una u otra forma. Así, no puede descartarse, aunque no se tome con la exactitud dogmática de los primeros economistas, la incidencia de la oferta. Bastaría recordar para comprobarlo el papel que juegan las desplazadas masas campesinas, el ejército de parados, las mujeres, los niños, etc., que permanentemente se convierten en problema para la clase trabajadora de la ciudad cuando esta se empeña en la lucha por nuevas conquistas sociales; el grado de desarrollo económico, las situaciones de expansión o de contracción que se reflejan en los beneficios de los patronos, las prácticas monopolistas, etc., también son factores fundamentales; las nuevas técnicas de producción y el aprovechamiento más completo de la fuerza de trabajo en el menor tiempo, han permitido de la misma manera que los trabajadores obtengan mayores salarios a consecuencia de jornadas más intensas, lo mismo que de su preparación especializada o técnica. Pero sin lugar a dudas, las grandes jornadas sindicales, la agrupación defensiva de los trabajadores se presenta como la positiva herramienta que le ha permitido y le permite a los asalariados lograr mejores remuneraciones por el trabajo vendido. Es en el sindicato donde la clase trabajadora adquiere conciencia de clase y de defensa para organizar las tácticas de sus reclamos y pretensiones. Los límites de los salarios nominales son el resultado de la lucha entre los patronos y obreros. Y las conquistas sociales relacionadas con el trabajo han sido también el fruto de las grandes jornadas de la clase trabajadora.

Algunos economistas rechazan los aumentos de los salarios por creer que tales aumentos pueden conducir a situaciones de estancamiento económico, a fenómenos inflacionarios y a problemas en la ocupación misma. Estas tres objeciones emanadas por lo regular del lado liberal, se encaminan a sostener que la posición sindical o la política protectora de los salarios por parte del Estado "sería peligrosa para el progreso económico, para el nivel de la ocupación, para la estabilidad de la moneda".

Los salarios reales

Los salarios nominales no expresan por sí solo la verdadera remuneración del trabajador, si dicha remuneración se analiza en relación a la capacidad de compra de la moneda. Los trabajadores en realidad no están tan interesados en la cantidad de dinero recibido, sino más bien en las mercancías y servicios que puedan adquirir con ese dinero para lograr ciertos niveles de vida. El salario nominal puede permanecer inmóvil o puede subir y si los precios de las mercancías que necesita el obrero para su subsistencia han subido en un ritmo mayor, el nivel de los salarios ha descendido.

Esta relación entre la remuneración expresada en dinero –salario nominal– y el poder adquisitivo de ese dinero en términos de mercancías y servicios adquiridos, se llama salario real. El nivel del salario real depende de la cuantía del salario nominal condicionado a la cantidad de alimentos, vestidos, educación, vivienda, distracciones culturales y deportivas, impuestos, etc., que el obrero puede adquirir o cancelar en un momento dado. Como dice Rothschild, "los salarios reales se obtienen de los salarios monetarios, al dividir los últimos por el índice del costo de la vida"[46].

Los aumentos de los niveles de los salarios reales que, a la larga, son el objetivo de los trabajadores, solo pueden intentarse a través de medidas de control –en los precios o en la movilidad de los salarios– que eviten las burlas que se hacen con los movimientos espirales tendientes a llevar los precios a un ritmo mucho mayor que el ritmo de los salarios nominales.

Los salarios mínimos

El salario mínimo es una de las conquistas del proletariado y tiene como objeto mantener una remuneración mínima que impida la baja del nivel de los salarios nominales, dado cierto límite por el posible efecto de fenómenos de las "leyes naturales" o por determinaciones abusivas de los patronos. Para fijar los salarios mínimos se tienen en cuenta detalles de tipo regional, por ejemplo, de acuerdo con las condiciones de servicios, de salubridad o de desarrollo económico donde se trabaja; de tipo sectorial, atendiendo la clase de industria, ya se trate de industrias pesadas, de industrias textiles, etc.

El salario mínimo no estorba el establecimiento por parte de las empresas, o la consecución, por parte de los trabajadores, de salarios más altos. Quiere decir únicamente que ninguna empresa puede pagar una remuneración menor a la fijada como mínima. Sobre el particular en economías como la nuestra se da el caso de que en la mayoría de las empresas cuando el Estado establece los salarios mínimos, ellas se encuentran pagando niveles superiores a los decretados.

---

[46] K. W. Rothschild, en *Teoría de los Salarios*, pág. 173, Ed. Aguilar.

Los salarios mínimos, si es que en verdad se quieren lograr objetivos sociales y económicos, deben imponerse después de haber adelantado el Estado los estudios indispensables que permitan establecer niveles distintos de acuerdo con la calidad del trabajo, del esfuerzo, etc. También se ha de tener en cuenta la región, cuando se quiere estimular la actividad económica en ciertas zonas geográficas o la clase de industria cuando se aspira a lograr incentivos en sectores económicos determinados.

Las escalas móviles

La movilidad de los salarios nominales es la más auténtica herramienta favorable a los salarios reales. Existen varias clases de escalas móviles, como las relacionadas con las utilidades de la empresa, con los precios de las mercancías producidas, etc. Pero en verdad la más importante desde el punto de vista del trabajador es la que se sujeta al costo de la vida y que intenta conseguir estabilidades aproximadas en los salarios reales.

Teniendo como base los salarios mínimos, las magnitudes de las remuneraciones deben moverse, en el sistema de escalas, en el mismo compás o intensidad de los movimientos de las mercancías y servicios tomados como indispensables para la existencia material y espiritual y medidas con el método de los índices.

De esta manera, si se quiere defender o conservar cierto nivel de los salarios reales, se estudian los movimientos de los precios de un grupo de mercancías, de la vivienda, de lubricantes, de servicios, que comprenden el costo de la vida, asignándole a los precios promedios en una fecha dada tomada como base el equivalente de 100. Si los cambios de los precios de los artículos y servicios anteriores señalan aumentos del índice, supongamos de 110, lo anterior significa que los salarios nominales deben ser aumentados en 10%.

Un problema digno de cuidado en el establecimiento de las escalas móviles lo constituye las características de la base en que se ha partido. Porque si el nivel nominal representa en el momento en que se establece la política del automaticismo de las escalas, o sea de los movimientos económicos entre el costo de la vida y las remuneraciones, un salario real bajo, el nivel de vida de los trabajadores seguirá igual, sometido al duro tratamiento de una ley de hierro.

El salario en la legislación colombiana

El Código Sustantivo del Trabajo en Colombia define el salario en general, como todas las remuneraciones en dinero o especie fijas o no, que se pagan por el trabajo siempre y cuando que implique retribución del servicio prestado, sea cualquiera la denominación que se adopte, por ejemplo, las primas,

sobre-sueldos, bonificaciones habituales, precio del trabajo suplementario o de la horas extras, precio del trabajo en los días de descanso, porcentajes sobre ventas y comisiones en las utilidades.

De esta manera se considera que no constituyen salario aquellas sumas que recibe el trabajador ocasionalmente "por mera liberalidad del patrono", o lo percibido con destino a gastos especiales de representación, transporte, etc. Las propinas, lo mismo que algunos viáticos, tampoco se clasifican como salarios.

El salario en nuestra legislación, dice el profesor Morón[47], constituye un elemento esencial del contrato de trabajo. Como tal debe siempre pagarse una remuneración cada vez que un trabajador preste su servicio personal, aunque no se establezca o estipule el monto o cantidad del salario. En el caso de que tal estipulación no se haya hecho, la ley proporciona los medios de solucionar esta falla a través de normas reglamentarias y mediante la intervención de un perito nombrado, por la justicia del Trabajo, en caso de litigio.

El salario se divide en **ordinario**, que recibe el trabajador como fruto de una jornada ordinaria, y **extraordinario**, que viene a ser la remuneración correspondiente al trabajo suplementario o extra.

El **salario en especie** comprende la alimentación, habitación o vestuario que el patrono suministra al trabajador o a su familia, como parte de la retribución diaria del servicio.

El **jornal** es el salario estipulado por días y el **sueldo** el estipulado por períodos mayores, por ejemplo, quincenas o meses.

El **salario mínimo**, dice el artículo 145 del Código, es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural. Para fijar dicho salario mínimo deben tomarse en cuenta fenómenos como los del costo de la vida, modalidades de trabajo, condiciones de las regiones y capacidad económica de las empresas.

El Consejo Nacional de Salarios y la escala móvil

La Ley 187 de 1959 creó el Consejo Nacional de Salarios con funciones sobre el régimen de salarios e integrado por el Ministro del Trabajo, por delegados de los ministros de Hacienda, Fomento y Agricultura, por un delegado del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, por un médico del trabajo y un ingeniero industrial, designados por el Ministro del Trabajo, por dos delegados de las organizaciones nacionales de asalariados, por dos delegados de las asociaciones de empleadores particulares, por un dele-

[47] Fabio Morón, en *Conferencias de Derecho del Trabajo*, Universidad de Cartagena.

gado de los empleados oficiales y por un delegado de los pensionados oficiales y particulares.

El Consejo Nacional de Salario tiene a su cargo el estudio y división del país por regiones económicas para efectos de régimen de salarios; la fijación y revisión periódica, por lo menos cada dos años, de los salarios mínimos regionales y de los coeficientes de incremento de los salarios mínimos de acuerdo a la calificación de los operarios, a fin de determinar también los salarios mínimos profesionales; la prescripción de normas sobre investigaciones y determinaciones de los índices de costos de vida, tanto en las zonas urbanas y rurales, como en las clases media y obrera.

En los artículos sexto y séptimo de la Ley comentada se estableció una prima móvil con el objeto de lograr reajustes en los salarios mínimos vigentes, de acuerdo con las alzas registradas en el costo de la vida desde el momento en que los salarios fueron promulgados. "Para el caso, dice la Ley, de que los índices promedios del costo de la vida en cualquier semestre-calendario posterior al primer semestre de 1960 –cuyos índices promedios se tomarán como base de ciento (100)– tengan un aumento de cinco por ciento (5%) del respectivo salario o más en relación con los de dicho semestre básico, todos los empleadores oficiales o particulares deberán pagar a sus asalariados, junto con el salario periódico, una prima móvil proporcional a éste, y liquidada según las siguientes reglas: a) si el aumento es de un cinco por ciento (5%) o más, sin llegar al diez por ciento (10%), la prima será equivalente a un cinco por ciento (5%) del respectivo salario cuando éste no exceda de mil pesos ($1.000.oo) mensuales, o a un cinco por ciento (5%) de los primeros mil pesos ($1.000.oo) cuando exceda; si el aumento es de un diez por ciento (10%) o más, sin llegar al quince por ciento (15%), la prima será de un diez por ciento (10%); si el aumento es de un quince por ciento (15%) o más, sin llegar al veinte por ciento (20%), será de un quince por ciento (15%) y así sucesivamente; b) si en cualquier semestre los índices promedios no alcanzaran a exceder del cinco por ciento (5%) en relación con los del semestre básico, no se causará ninguna prima durante el semestre subsiguiente".

Comentarios a la Ley 187

Pese al significado que tiene para los trabajadores o para el mantenimiento de los salarios reales, la introducción en nuestras normas legales del sistema de escala móvil en relación con el costo de la vida, la verdad es que el sistema adolecía de algunos defectos. Por ejemplo, podría decirse que los salarios quedaban sometidos a una especie de ley de bronce, ya que se partía de una base que no se acercaba a la ideal para la masa trabajadora y no se decía nada sobre modificaciones periódicas de acuerdo con el desarrollo económico o con los incrementos sectoriales. Por el contrario, los salarios reales quedaban condenados a disminuir a medida que el costo de la vida aumenta-

ba, ya que estaba establecido que los aumentos de los salarios nominales eran en proporción menor a la subida del índice de los precios de mercancías y servicios.

Comparados los salarios de trabajadores de economías sub-desarrolladas, como la nuestra, con los salarios de los trabajadores de países económicamente más desarrollados, puede apreciarse que los primeros son en promedio más bajos. Y, por lo tanto, el nivel de vida de nuestra clase trabajadora es inferior. Y se podría decir que como los niveles de nuestro salarios son fruto del grado de desarrollo económico, ellos cambiarían a medida que se efectuaran cambios en ese desarrollo. Sin embargo, la Ley no preveía nada sobre el particular, sino que partía de una base mínima real que solo cambiaría nominalmente a consecuencia de los cambios de los precios de las mercancías.

Ahora, si se daba el caso, que es lo corriente por así indicarlo las estadísticas del costo de la vida, de que los índices de los precios aumentaran en 9%, el salario real bajaba 4%, porque el aumento de los salarios nominales solo podía ser de 5%, de acuerdo con lo establecido en la Ley. Al cabo de cinco años, por ejemplo, los salarios reales habrían bajado el 20%.

También merece comentario la composición de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Salarios, donde no se incluye específicamente a ningún economista. El salario es materia de la ciencia económica. Y en nuestro caso la relación es más enfática si se tiene en cuenta que para el establecimiento de los salarios mínimos se indica que deben adelantarse estudios económicos de las regiones o de los sectores productivos e investigaciones de los precios, del costo de la vida, el poder adquisitivo de la moneda, etc.

La Ley 1a. de 1963

Las normas establecidas en la Ley 1a. de 1963 superan las fallas comentadas de la Ley 187 de 1959. En nuestro concepto ha sido éste el precepto legal más importante de la historia del país, en cuanto se refiere a la defensa del salario real. Esta ley establece que "el Gobierno Nacional, previa consulta del Consejo Nacional de Salarios, hará reajustes semestrales de salarios y pensiones, cuando el índice total nacional de precios al consumidor arroje un alza del cinco por ciento (5%) o más, al final del semestre". Aunque no se dice tácitamente, la interpretación de lo anterior fue de que los aumentos se harían en la misma proporción de los aumentos de los precios de los artículos de consumo señalados en los índices de las estadísticas elaboradas por el Departamento Administrativo de Estadística.

Como puede apreciarse, el mandato legal comentado tendía a mantener el nivel de los salarios reales, por lo menos cuando los precios de las mercancías no pasaran de un cinco por ciento. Es verdad que no se habla de modificaciones en la base encaminadas a aumentar los limitados ingresos de los

trabajadores a medida que se fueran operando cambios en el desarrollo económico del país, pero por lo menos se intentaba evitar la baja de los salarios reales.

Al decir de la Ley que los reajustes se deben hacer una vez que se compruebe el alza del costo de la vida, se descarta la posibilidad de que los aumentos de las remuneraciones a los trabajadores puedan ser la causa de situaciones inflacionarias: porque, precisamente las variaciones de los ingresos nominales llevan el propósito de proteger a los asalariados de fenómenos devaluacionistas originados por distintas causas.

Retroceso de la legislación

En noviembre del año de 1963, o sea cuando se acercaba la fecha para el cumplimiento del reajuste semestral ordenado por la ley 1a. de ese año, el Consejo Nacional de Salarios, decidió aconsejar la no aplicación de la norma de los reajustes.

Para respaldar su actitud, el Consejo Nacional de Salarios adoptó las tesis que otorgan la máxima responsabilidad de las inflaciones a los mínimos aumentos que de vez en cuando se han decretado en los sueldos y salarios.

En realidad esta teoría –conocida con el nombre de la espiral salarios-precios–, resulta un poco irreal en economías donde la inflación encuentra sus orígenes más bien en las emisiones desordenadas, en los gastos improductivos del Estado, en la especulación incontrolada y, especialmente en la ausencia de políticas selectivas del crédito, que permiten que la mayor parte del dinero creado por la banca comercial se utilice en actividades no productivas. Esto último lo denuncian las estadísticas monetarias. Por ejemplo, en la Revista del Banco de la República se dice que de un total de medios de pagos de siete mil millones de pesos que había a finales de 1963, apenas un poco más de dos mil millones correspondía a los billetes y monedas emitidas por el Banco de la República. El resto era el dinero creado por la Banca Comercial a través de sus préstamos. Y la misma fuente estadística también informaba que más de un 40% de ese dinero creado por la banca comercial se ocupaba en actividades improductivas, constituyendo así la fuente principal del problema inflacionario.

En la última inflación causada por las medidas devaluacionistas de 1963, los precios de las mercancías subieron en cosa de pocos meses más del cincuenta por ciento. Y fue mucho después de este fenómeno cuando se decretaron alzas en los salarios nominales[48].

[48] En los Estados Unidos, país de los más altos salarios reales, se acaban de decretar importantes aumentos en los salarios, rechazando de esta manera las tesis acogidas en Colombia por el Consejo Nacional de Salarios.

De todas maneras, la medida adoptada por el Consejo Nacional de Salarios significa un retroceso en la conducta establecida en la Ley 1a. de 1963.

La legislación sobre salarios en otros países

En los Estados Unidos, el país económicamente más importante del mundo, los sindicatos, que tuvieron sus orígenes en las primeras décadas del siglo pasado –la primera Federación del Trabajo fue el Sindicato Nacional de Oficios, organizado en 1834– cobijan varios millones de obreros[49]. En 1888 se promulgó una ley obligatoria aplicable a los pleitos de trabajo entre los ferrocarriles. En 1916 se concedió en los ferrocarriles la jornada de ocho horas diarias. En 1935 se estableció un Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo que sirvió para garantizar la contratación colectiva de los trabajadores por intermedio de sus representantes. Muchos Estados de los Estados Unidos han dictado leyes sobre salario mínimo, aplicables a mujeres y niños. Los Consejos encargados de tal labor recomiendan las tarifas mínimas para determinadas industrias. En la administración del presidente Truman el salario mínimo fue fijado en 75 centavos de dólar por hora. En cuanto se refiere a los seguros sociales, "la ley prevé la compensación por daños físicos sufridos en un empleo industrial. La compensación oscila, por lo general, entre la mitad y los 2/3 del salario, con cierto límite superior e inferior". La Ley de Seguridad Social establece ayuda del Gobierno Federal a los ancianos, seguros de vejez para los asalariados y seguros contra parados.

LEY 187 DE 1959

(Diciembre 30)

sobre salario mínimo y prima móvil al salario.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1o. Créase un Consejo Nacional de Salarios, que funcionará en la capital de la República, integrado así:

El Ministro del Trabajo, o un delegado especial suyo.

Sendos delegados de los Ministros de Hacienda, Fomento y Agricultura.

Un delegado del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

Un médico del trabajo y un ingeniero industrial, designados por el Ministro del Trabajo.

Dos delegados de las organizaciones nacionales de asalariados particulares.

[49] Estos comentarios se resumen en la Obra de Garver y Hansen, ya citada.

Un delegado de los empleados oficiales.

Un delegado de los pensionados oficiales y particulares. Dos delegados de las Asociaciones Nacionales de Empleadores Particulares.

Artículo 2o. El Consejo Nacional de Salarios tendrá como principales funciones:

a) Señalar la división del país en zonas o regiones económicas para efectos del régimen de salarios;

b) Fijar y revisar periódicamente, por lo menos cada dos años, los salarios mínimos que deban regir en cada región económica, así como los coeficientes de incremento de esos salarios mínimos regionales, en razón del grado de calificación del operario o del nivel del empleo en la jerarquía profesional, que determinarán los respectivos salarios mínimos profesionales;

c) Prescribir las normas sobre investigación y determinación de los índices del costo de la vida en cada región económica para las clases media y obrera, tanto en las zonas urbanas como en las rurales;

d) Servir de organismo consultor del Gobierno para orientar la política general en materia de salarios.

Artículo 3o. Facúltese al Presidente de la República, hasta el 31 de diciembre de 1960, para organizar el Consejo Nacional de Salarios, proveer a las asignaciones de sus miembros, crear el personal subalterno que necesite, señalar el sistema de elección de los delegados de asalariados, empleadores y pensionados, y organizar las agencias regionales o Consejos Seccionales de Salarios que estime conducentes a los fines de esta Ley.

Artículo 4o. Los salarios mínimos sustituyen de derecho, durante su vigencia, cualesquiera otros inferiores que se hayan estipulado o se estipulen. A falta de prueba del salario estipulado en cada caso, las condenas a que haya lugar en las controversias laborales se calcularán sobre el que se señale por peritos designados oficiosamente por el Juez, sin bajar del respectivo mínimo.

Artículo 5o. Los Inspectores del Trabajo, los Alcaldes o Inspectores de Policía y el cuerpo de vigilantes supernumerarios que el Ministerio del Trabajo establecerá en desarrollo de la facultad conferida en el artículo tercero, investigarán de oficio y sorpresivamente el cumplimiento de las normas sobre salario mínimo por las empresas urbanas y rurales de toda índole. La violación de dichas normas dará lugar a multas diarias sucesivas de cincuenta a quinientos pesos, por el procedimiento que el decreto reglamentario indique. Para las deducciones por salarios pagados en el año gravable, las autoridades fiscales exigirán del contribuyente la discriminación jurada de cada salario por hora, por día o por mes, y darán traslado al Ministerio del Trabajo

de las infracciones al salario mínimo, o de los casos dudosos que encuentren. Además cuando en un juicio laboral se establezca que el asalariado ha recibido menos del salario mínimo, se impondrá al empleador en favor del empleado una multa adicional equivalente al monto de la condena que se produzca por salarios y prestaciones, sin bajar de quinientos pesos ($500.oo) en ningún caso.

Artículo 6o. Mientras el Consejo Nacional de Salarios y los Consejos Regionales o Seccionales a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley llevan a cabo la revisión inicial de los salarios mínimos vigentes, el Gobierno decretará un reajuste de los salarios mínimos legales en vigencia, de acuerdo con las alzas registradas en el costo de la vida desde el momento en que esos salarios fueron promulgados.

Artículo 7o. Para el caso de que los índices promedio del costo de la vida en cualquier semestre-calendario posterior al primer semestre de 1960 –cuyos índices promedios se tomarán como base ciento (100)– tengan un aumento de 5% o más en relación con los de dicho semestre básico, todos los empleadores oficiales y privados deberán pagar a sus asalariados, junto con el salario periódico, una "prima móvil" proporcional a este, y liquidada según las siguientes reglas:

a) Si el aumento es de un cinco por ciento (5%) o más, sin llegar al diez por ciento (10%), la prima será equivalente a un cinco por ciento (5%) del respectivo salario cuando éste no exceda de mil pesos ($1.000.oo) mensuales, o a un cinco por ciento (5%) de los primeros mil pesos ($1.000.oo) cuando exceda; si el aumento es de un diez por ciento (10%) o más, sin llegar al quince por ciento (15%), la prima será de un diez por ciento (10%); si el aumento es de un quince por ciento (15%) o más, sin llegar al veinte por ciento (20%), será de un quince por ciento (15%) y así sucesivamente;

b) Si en cualquier semestre los índices promedios no alcanzaran a exceder del cinco por ciento (5%) en relación con los del semestre básico, no se causará ninguna prima durante el semestre subsiguiente.

Parágrafo: El Gobierno Nacional, previa una consulta con el Consejo Nacional de Salarios, y estimando las mejores conveniencias nacionales desde el punto de vista de la estabilización monetaria y del mantenimiento de un adecuado equilibrio entre el salario y el costo de la vida, determinará la fecha, a partir de 1960, en la cual la prima móvil deberá entrar en vigencia, según lo decreta la presente ley.

Artículo 8o. Cuando la prima móvil se estabilizase en un veinte por ciento (20%) o más durante dos semestres consecutivos, quedará incorporada a los respectivos salarios básicos desde el primer día del semestre subsiguiente, y los índices promedio de aquellos dos semestres pasarán a constituir la nueva base (100) para liquidar las nuevas primas móviles que llegaren a causarse en el futuro.

Artículo 9o. Salvo el caso de incorporación al salario, previsto en el artículo anterior, la prima móvil no se computará como salario para liquidar recargos, prestaciones o indemnizaciones laborales.

Artículo 10. Los salarios en especie (alimentación o alojamiento) y extralegales, así como las demás concesiones que atenúen el alza del costo de la vida (comisariatos, comedores económicos, huertas y cultivos de subsistencia, etc.), se abonarán al pago de la prima móvil legal, según la evaluación que haga el Consejo Nacional de Salarios, y subsistirán en cuanto fueren más favorables a los asalariados en los términos de la disposición o estipulación que las origine. Del mismo modo, los aumentos de salarios respecto de los que hayan regido durante el primer semestre señalado por el Gobierno, después de oir el concepto del Consejo Nacional de Salarios, como punto de partida para la vigencia de la prima móvil, se abonarán a ésta, y seguirán rigiendo por el plazo convenido, en cuanto la excedan.

Artículo 11. Las disposiciones de la presente Ley, en relación con los salarios mínimos y la prima móvil, se entenderán sin perjuicio de las condiciones más favorables a los asalariados, que se establezcan voluntariamente por los empleadores, o que se estipulen en los contratos individuales, o en las convenciones y pactos colectivos de trabajo.

Artículo 12. Esta Ley regirá desde su sanción.

El Presidente del Senado, **Jorge Uribe Márquez**. El Presidente de la Cámara, **Jesús Ramírez Suárez.**

Publíquese y ejecútese,

ALBERTO LLERAS

LEY 1a DE 1963

(febrero 1o.)

Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo 1o. Con retroactividad al primero de enero de 1963 el Gobierno procederá a decretar un reajuste de sueldos y salarios, tanto en el personal civil de la administración pública, como en el de los establecimientos públicos descentralizados y en el sector privado, en la siguiente cuantía:

Para las regiones y ciudades donde el salario mínimo vigente sea de trescientos pesos ($300.oo) mensuales, estos mínimos y los demás salarios se

aumentarán en ciento veinte pesos ($120.oo) por mes, hasta sueldos de tres mil pesos ($3.000.oo) mensuales.

Los otros salarios mínimos urbanos e industriales de zonas diferentes a las señaladas anteriormente se aumentarán en un cuarenta por ciento (40%). Los demás salarios superiores a los mínimos actuales se aumentarán en la suma que resulte al liquidar el cuarenta por ciento (40%) sobre los salarios mínimos mensuales en cada región.

Parágrafo 1o. El Gobierno hará los aumentos de salario para el sector agrícola, y definirá para los efectos de esta Ley, las empresas agrícolas o mixtas. Igualmente fijará el salario mínimo para el servicio doméstico.

Parágrafo 2o. El Gobierno fijará los aumentos y reglamentará los casos de salarios o sueldos obtenidos por jornadas ordinarias de trabajo inferiores a la máxima legal, o cuando se pague salario en especie y en todos los demás no contemplados en el presente artículo.

Parágrafo 3o. En los casos de salarios por unidad de trabajo o al destajo, el reajuste se pagará como suma fija.

En las empresas donde exista Sindicato de Trabajadores se reajustarán, previo acuerdo con el Sindicato, los factores de liquidación de la unidad de trabajo, en tal forma que el porcentaje de aumento corresponda a lo decretado en este artículo. Igual procedimiento se aplicará a las tarifas de contrato sindical que rigen para astilleros y para cargue y descargue en los puertos del río Magdalena y Terminales Marítimos.

Artículo 2o. No están obligados a verificar los anteriores aumentos los patronos que a partir del 1o. de enero de 1963 hayan aumentado salarios en una proporción igual o mayor a la fijada en esta Ley, salvo lo que sobre el particular tengan establecido convenciones colectivas de trabajo, pactadas con anterioridad.

En caso de que el aumento haya sido mayor se atendrán a él; si ha sido menor deberá ajustar al establecido en el artículo 1o.

Los patronos que tengan establecidas primas de carestía de vida, de acuerdo con los índices del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, podrán imputar al aumento de salarios que ordena el artículo primero, la parte del valor de la prima móvil que corresponda al aumento del índice en el mes de enero de 1963.

Artículo 3o. Las pensiones de jubilación e invalidez, tanto en el sector privado como del público, serán aumentadas sobre su valor actual, en la misma suma establecida para los salarios en el artículo primero. El aumento se aplicará a partir del primero de enero de 1963.

Parágrafo. Auméntase a seis pesos ($6.oo) el subsidio que actualmente reciben con cargo al Tesoro Nacional, los enfermos de lepra y los llamados "curados sociales".

Artículo 4o. A partir del primero de julio de 1963, y hasta el 30 de junio de 1965, el Gobierno Nacional, previa consulta en el Consejo Nacional de Salarios, hará reajustes semestrales de salarios y pensiones, cuando el índice total nacional de precios al consumidor arroje un alza del cinco por ciento (5%) o más, al final del semestre. Los aumentos no estarán sometidos a lo establecido por la Ley de 1959.

Artículo 5o. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), realizará antes del 20 de junio de 1963, una revisión de la estructura de los índices mensuales del costo de vida y de los métodos para calcularlos, con el objeto de corregir deficiencias y adecuarlos a la realidad.

Artículo 6o. Elévase a la cantidad de mil seiscientos (1.600.oo) pesos la concurrencia entre sueldo y pensión de jubilación.

Artículo 7o. Considérase incorporado al salario para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la Ley 15 de 1959 y decretos reglamentarios.

Artículo 8o. El Gobierno establecerá las sanciones que garanticen el cumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones. Las multas que se fijen por este concepto, y en general todas las dispuestas por las autoridades laborales y las impuestas por violaciones al control de precios y por acaparamiento o especulación, se cobrarán por jurisdicción coactiva, y su valor deberá consignarse previamente a la interposición de cualquier recurso sobre ellas. Los dineros recaudados por estas multas los entregará el Gobierno por partes iguales al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS).

Artículo 9o. Ninguna asignación, incluyendo ingresos de diversa índole que tengan carácter permanente, de los trabajadores de Corporaciones Regionales o de establecimientos públicos descentralizados, y de los funcionarios de la Administración Pública, excepción del Presidente de la República y del Cuerpo Diplomático, puede ser superior a la de los Ministros del Despacho Ejecutivo.

Parágrafo. El Gobierno señalará los requisitos en cuanto a calidades y asignaciones para los casos en que fuere indispensable contratar profesionales especializados o servicios especiales, tanto administrativo como técnicos, en la Administración Pública y en los establecimientos descentralizados y Corporaciones Regionales.

Cuando la asignación resulta superior a lo establecido en el presente artículo, el contrato deberá ser aprobado por resolución ejecutiva.

Artículo 10. En ningún caso las facultades que por esta Ley se dan al Gobierno se entenderán para rebajar sueldos por debajo del nivel ministerial actual.

Artículo 11. Con el objeto de asegurar que el sector básico del trabajo nacional se beneficie efectivamente de las medidas ordenadas en la presente Ley, facúltase al Presidente de la República hasta el 20 de julio de 1963, para lo siguiente:

a) Efectuar las adiciones y traslados presupuestales necesarios para dar cumplimiento a la presente Ley, y en especial para cubrir el costo del reajuste de sueldos a la Administración Pública y las apropiaciones indispensables para mantener el número adecuado de Visitadores Inspectores de Salarios;

b) Reajustar la estructura del Ministerio del Trabajo, en orden a obtener el eficaz cumplimiento de las funciones que tiene a su cargo;

c) Tomar las medidas necesarias para racionalizar el mercadeo de géneros esenciales de consumo popular, y sancionar el acaparamiento y las utilidades usuarias y especulativas en la producción y distribución de dichos géneros;

d) Reformar y actualizar la legislación sobre cooperativas; organizar y financiar la Superintendencia respectiva, y crear los organismos de fomento y educación cooperativos necesarios, asegurando su financiación y funcionamiento, a fin de lograr el desarrollo técnico del cooperativismo.

Artículo 12. Facúltase al Presidente de la República para reajustar los sueldos del personal de las Fuerzas Armadas, tanto militar como civil.

Parágrafo. El Gobierno queda facultado para abrir los créditos y hacer los traslados necesarios para dar cumplimiento a lo que se dispone en este artículo.

Artículo 13. Los aumentos a que se refiere la presente Ley no se aplicarán al servicio doméstico, ni a los salarios pactados en moneda extranjera. Cuando el salario se pague parte en moneda extranjera y parte en moneda nacional, el aumento se aplicará únicamente a la parte pactada en moneda nacional. En estos casos del salario en dos (2) monedas, las sobrerremuneraciones por trabajo extra o suplementario, y las prestaciones sociales, se pagarán en la misma forma y proporción en las respectivas monedas como se paga el salario básico.

Artículo 14. En ningún caso un trabajador podrá devengar menor remuneración de la que actualmente recibe, incluyendo el subsidio familiar.

Artículo 15. Créase una Comisión Coordinadora de la Administración Pública, Institutos Descentralizados y Corporaciones Regionales, para que con la asesoría de las entidades técnicas del Gobierno presente en el año de 1963 recomendaciones que el Gobierno queda facultado para poner en práctica hasta el 31 de diciembre de 1963, sobre los siguientes aspectos:

a) Estudiar la posible duplicidad de funciones en las distintas Ramas de la Administración Pública, en los distintos niveles, nacional, departamental y municipal;

b) Estudiar la posible duplicidad de cargos, su refundición y la eliminación de los que resultaren excesivos mediante revisión de la nómina, con el objeto de corregir desequilibrios;

c) Establecer un escalafón de salarios para toda la Administración Pública y los establecimientos descentralizados;

d) Reglamentar las tarifas y condiciones que los establecimientos descentralizados puedan aplicar para su personal, y fijar los requisitos requeridos para que puedan autorizarse viajes al Exterior de funcionarios de tales establecimientos.

Parágrafo 1o. La comisión creada en el presente artículo será paritaria y estará integrada por dos Senadores y dos Representantes elegidos por tales corporaciones en la forma que reglamente el Gobierno, y por dos Delegados del Presidente de la República.

Parágrafo 2o. Los ajustes que hiciere el Gobierno en cumplimiento de las recomendaciones de la omisión, en ningún caso excederán al monto de la nómina actual, incluidos los aumentos de que trata la presente Ley.

Artículo 16. Para la adopción de las medidas que haya de tomar el Gobierno en uso de las facultades conferidas por la presente Ley, se requiere la aprobación del Consejo de Ministros.

Artículo 17. El Gobierno Nacional informará al Congreso dentro de los treinta (30) primeros días de cada período de sesiones ordinarias, sobre los decretos y medidas que haya dictado en cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 18. Esta Ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a 1o. de febrero de 1963.

El Presidente del Senado, **Castor Jaramillo Arrubla.** El Presidente de la Cámara, **Salvador Villa Carbonell.** El Secretario del Senado, **Néstor Eduardo Niño Cruz.** El Secretario de la Cámara, **Luis Esparragoza Gálvez.** - República de Colombia. Congreso Nacional -

Bogotá, D. E., febrero 1o. de 1963.

Publíquese y ejecútese.

GUILLERMO LEÓN VALENCIA

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, **Carlos Sanz de Santamaría.** El Ministro de Trabajo, **Belisario Betancur.**

EL CAMBIO, LA MONEDA Y EL DINERO

El cambio

En el estudio de los Sistemas Económicos se puede comprobar que el desarrollo de la economía de una región o de un país, señala las características de un desarrollo en las relaciones de cambio de las mercancías. En los primeros sistemas, que hemos llamado de economías naturales, el cambio no representaba un papel tan importante e indispensable como vino a representarlo en las etapas posteriores con la división del trabajo.

Se supone teóricamente que el cambio fue el resultado del **sobrante.** Pero en un comienzo el cambio solo podía darse de manera simple, directa y casual: para obtener un producto había que entregar otro producto.

Los avances del cambio se caracterizan por la aparición de mercancías que sirven de medidas. Más tarde el advenimiento de la moneda representó la forma monetaria del cambio.

Lo que podríamos llamar la fórmula antigua del cambio de las Mercancías **(M - M)** se vio modificada con el paso del tiempo por la fórmula **M-D-M,** lo cual significó que para obtener una mercancía se hizo necesario cambiar antes las mercancías por dinero.

"En contraposición con la economía de cambio natural, en la economía del dinero aquel que quiere cambiar y que quiere suministrar una mercadería o prestar un servicio renuncia, pues, por el momento a una satisfacción directa **real** o a la posibilidad de satisfacción mediante bienes, conformándose en lugar de ello con una satisfacción indirecta "circulatoria" (G.K. Knapp), o sea con un objeto que no puede utilizar tal como se encuentra, pero con cuya ayuda en todo momento puede ponerse en posesión de bienes deseados directamente"[1].

"La tarea más evidente del dinero en el tráfico social y especialmente en el económico es la de transformar el cambio **directo** de la economía natural en un cambio **indirecto.** Sirve entonces aquí como mediador general del cambio"[2].

"En la economía natural no existe en absoluto el cambio o a lo sumo se presenta en forma del trueque directo de una mercancía por otra (cambio

---

[1] y [2] Albrecht Forstman, en *Dinero y Crédito*, págs. 27 y 29, Tomo I. Ed. El Ateneo.

natural). La economía monetaria, por el contrario, se caracteriza fundamentalmente por la circunstancia de que el tráfico económico se opera por intermedio de una moneda o dinero: un medio de circulación considerado como un bien de equivalencia general"[3].

Etapas de desarrollo en el cambio

Solo en las sociedades naturales o de economías primitivas la comunidad no realizaba operaciones de cambio o por lo menos podía pasarse sin él. Esta inexistencia del cambio, que es síntoma de la casi absoluta inexistencia de la división del trabajo, estaba condicionada a la simplicidad en la satisfacción de las necesidades. "Compactas y aisladas económicamente del resto del mundo, producían todo lo que necesitaban para satisfacer sus necesidades: alimento, ropas y utensilios"[4].

Muy distinta esa situación a la presentada por las economías posteriores basadas en el cambio. En ellas la autarquía es casi imposible, ya que el complicado engranaje productivo demanda tal diversificación de productos que es difícil localizarlos en los limitados ámbitos de las regiones o de los países. (Por ejemplo, en el análisis de los recursos naturales nacionales presentado por los autores C.F. Jones y G.G. Darkenwald, en su **Geografía Económica,** consideran que ni siquiera la Unión Soviética y los Estados Unidos, con extensiones casi continentales, pueden llamarse países autárquicos, ya que en sus suelos no pueden obtener el total de los productos y materias primas). Se da, por otra parte, el caso de países como el Japón, que a pesar de ocupar el 5o. lugar económicamente en el mundo, la adquisición de las materias primas tiene que hacerla a través del cambio, en muchos casos hasta en un 100%.

Todo este fenómeno de la economía natural, las cosas se producen para satisfacer las necesidades del grupo productor. Bajo el sistema de cambio, las cosas se producen, por regla general, no para satisfacer las necesidades del productor, sino para la venta. Las cosas producidas para la venta reciben el nombre de **mercancías**. En la sociedad basada en el cambio los productos son ante todo y sobre todo mercancías. Por este motivo el sistema de producir con destino al cambio se llama frecuentemente **producción de Mercancías**".

En la historia del cambio, los autores suelen clasificar tres grandes fases: a) Cambio simple, b) Cambio Desarrollado, y c) Cambio Monetario.

Primera etapa del cambio

Se dijo anteriormente que el cambio reposa en la existencia real de un sobrante. Pero también debe tenerse en cuenta, especialmente si nos trasla-

---

[3] Alfonso Dopsch en *Economía Natural y Economía Monetaria*, pág. 13.

[4] Ver a Bogdanoff, *ob. cit.*, págs. 71 a 86.

damos al análisis de la comunidad primitiva, que el cambio de los productos supone que tal actividad se realice en condiciones pacíficas y entre géneros de diferentes clases. Quiere decir lo anterior que para que una tribu indígena entrara en relaciones de cambio con otra, tenía que ser ofreciendo pacíficamente sus peces o animales –ya se tratara de una comunidad de pescadores o cazadores– por los tejidos o la sal de la otra.

Esta diferencia en un comienzo era el fruto exclusivo de la naturaleza: peces, frutas, cereales, animales, sal, cueros, etc. Pero más tarde fue también el resultado de las distintas actividades emanadas de la división del trabajo y del dominio de la misma naturaleza.

En esta primera etapa, ya sea en forma casual o simple, las mercancías se cambian directamente por parte de sus poseedores, dada la coincidencia de la necesidad mutua de dichos productos. En este momento, de acuerdo con lo explicado en el capítulo de las Mercancías, el bien de uso pasa a tener un valor de cambio que le señala la característica de mercancía: dos racimos de plátano se cambian por un cuero de venado; una olla de barro por una lanza, etc. El trabajo del hombre que cultivó el plátano, o el trabajo para adquirir los racimos si encontró las matas silvestres, se cambian por el trabajo del cazador que preparó la trampa o disparó la flecha para obtener el cuero.

Segunda etapa del cambio

A medida que avanza la comunidad en las actividades productivas, las relaciones de cambio se hacen más variadas y constantes. Más cosas se cambian por otras y en las operaciones de cambio se daba, aunque en forma bastante rudimentaria, cierta equivalencia para medir el valor de una mercancías en relación a las otras. Por ejemplo,

2 racimos de plátanos ..... = 1 cuero
1 cuero ..... = 3 ollas
3 Ollas ..... = 3 lanzas
3 lanzas ..... = 2 totumadas de sal
2 totumadas de sal ..... = 5 taparrabos

Esta fase de las relaciones de cambio se conoce con el nombre de **forma desarrollada**.

Algunos autores, basados en estudios directos a las costumbres indígenas, por ejemplo los adelantados entre los indios de Missouri, dicen que las relaciones en esas tribus eran así:

2 cuchillos ..... = 1 par de pantalones
2 cuchillos y 1 par de pantalones .. = 1 manta
lo anterior y 1 manta ..... = 1 escopeta
lo anterior y 1 escopeta ..... = 1 caballo
lo anterior y 1 caballo ..... = 1 carpa
lo anterior y 1 carpa ..... = 1 mujer[5]

Como puede apreciarse en cualquiera de los dos ejemplos expuestos, las relaciones de cambio presentan un grado mayor de uniformidad.

Estas "relaciones comparativas de valor y cambio llevan finalmente, directa o indirectamente, a una escala uniforme de adquisición, o sea a un "medidor de valor" o a una "unidad de cálculo que puede ser considerada como primera 'preforma' del dinero"[6].

Puede tomarse así a uno de los productos que puede servir de equivalente:

	=	2 racimos de plátanos
	=	1 cuero
2 totumadas de sal	=	3 ollas
	=	3 lanzas
	=	5 taparrabos

En las costumbres de nuestros pueblos, pese a los usos de monedas desde muchos siglos atrás, hasta hace unos años los campesinos más viejos solían medir la relación del cambio de diferentes mercancías con una equivalente, por ejemplo, un novillo, un cerdo, una carga de millo, etc.

Una vez que uno de los productos adquiere el ropaje de equivalencia en la medida de los otros, su producción comienza a darse para el consumo y para la utilización como medio de cambio.

Tercera etapa del cambio

Dada la demanda o apreciación que existe del artículo equivalente, los interesados en el cambio de mercancías pueden adelantar operaciones, aunque no se de el caso de la coincidencia de las necesidades. Alguien podía cambiar su cuero por la sal a pesar de que lo que necesitaba era lanzas, para suponer que se desprendería fácilmente de la sal para adquirir más adelante las lanzas. Así, a medida que este nuevo fenómeno va haciéndose más practicado, la igualdad del ejemplo se invierte, pasando la sal a ser un medidor o indicador más permanentemente: los otros productos encontrarán expresión de su valor en la comparación con el producto equivalente:

2 racimos de plátanos		
1 cuero		
3 ollas	=	2 totumadas de sal
3 lanzas		
5 taparrabos		

[5] Ver a Forstman, *ob. cit.*, pág. 39.

[6] Fortsman, pág. 39. Los antiguos, especialmente los griegos, usaban el ganado, de ahí el origen de la palabra *pecunia* (moneda o dinero, según el diccionario de la academia) proveniente del latín *pecus*, o sea ganado.

La sal hace entonces el papel de moneda y para que tome el nombre de tal, solo falta cambiarla por un metal. Se trata de una forma "plenamente desarrollada del cambio" o, simplemente, forma monetaria.

Proceso histórico de la moneda

La aparición de los metales como medidas de cambio es la consecuencia del desarrollo del cambio. Los metales desplazan a las otras mercancías equivalentes por una serie de ventajas, entre las cuales pueden mencionarse:

a) Durabilidad
b) Facilidades de manejo
c) Fraccionamiento
d) Exactitud de valores en porciones iguales.

"Los metales, dice Adam Smith[7] en el capítulo del "Origen y uso del Dinero", no solo pueden ser conservados con una pérdida tan pequeña como la de cualquier otro artículo, sino que es también posible dividirlos en cualquier número de partes sin que experimenten pérdida alguna, ya que se pueden reunir de nuevo las partes mediante la fusión de todas en una; esta cualidad no la posee ningún otro artículo de igual duración, y es, sobre todas, las que hace de ellos instrumentos adecuados del comercio y de la circulación. El hombre, ponemos por caso, que quería comprar sal y no tenía otra cosa que ganado para entregar a cambio, se veía en la necesidad de comprarla cada vez por el valor de un buey o de un carnero entero. Raras veces podía comprar una cantidad menor, porque raras veces podía dividirse sin pérdida la cosa que él entregaba a cambio".

En un comienzo, según el relato de los historiadores, el uso de los metales no significó necesariamente la acuñación ni mucho menos el refinamiento de los metales para su presentación como monedas.

Los primeros metales escogidos para suplir a las otras mercancías fueron los que hoy podríamos considerar de escasos valores: hierro, cobre, bronce, plomo, etc. Pero el uso de estos metales ordinarios a la larga dificultaron las relaciones de cambio por las molestias que causaban sus volúmenes y pesos y también por los cambios químicos –como oxidación– y físicos –de desgaste– que soportaban a la larga.

El oro y la plata, a consecuencia de sus propiedades químicas y de sus valores, vienen a reemplazar a los demás metales, especialmente en la presente era, aunque fueron usados desde épocas más remotas. "Las referencias más antiguas, dice Kemmerer, que he podido encontrar en la historia

[7] En La *Riqueza de las Naciones*, pág. 25. Ed. Aguilar.

escrita del uso de metales preciosos como medio de cambio –en tales casos registrándose por su peso– son las del Código de Hammurabi, rey de Babilonia. Se refieren a plata, y son, más o menos, del año 1870 antes de nuestra Era"[8].

La acuñación se remota a los siglos anteriores a nuestra Era. En el siglo VIII de la época antigua se tiene conocimiento de que se grababa con marcas y símbolos oficiales en las pepitas de oro, para testimoniar o respaldar su calidad y su peso.

Algunas veces se daba el caso de la circulación de varias monedas acuñadas en diferentes metales, o aparecían en el mercado piezas con distintas aleaciones o pesos, pero a la larga se tendía a la unificación por el desplazamiento natural de las piezas de mejor calidad por parte de las de menor calidad, de acuerdo con el principio operador de lo que más tarde se conoció con el nombre de Ley de Gresham[9].

En el proceso de la utilización de los metales como moneda en las épocas modernas el monometalismo adquiere una forma definitiva a través de la aceptación del oro como patrón en las relaciones de cambio nacionales e internacionales. El oro pasa, por sus propiedades como metal y por su condición de mercancía portadora de un valor, a hacer el papel del dinero no solo en las relaciones de cambio nacionales, sino también internacionales.

"Según la especie o especies de metal elegido para la composición de la 'moneda tipo', el sistema monetario, es decir, el conjunto de las normas estatales que regulan la moneda, es denominado **monometalismo** oro o plata, o también **bimetalismo.** Moneda legal, con poder liberatorio en el primer caso, la moneda de oro; en el segundo, la moneda de plata; en el tercero ambas. De los tres sistemas de base metálica, el que merece mayor atención es el monometalismo oro **(gold standar).** Actualmente, sin embargo, ha dejado de funcionar aunque el oro no haya perdido nada de importancia como mercancía empleada a fin monetario"[10].

"En la base de todo sistema monetario está la **unidad monetaria,** que queda definida por la ley del peso del metal fino contenido en la moneda tipo". La unidad monetaria del sistema colombiano es el **peso de oro** que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 90 de 1948, corresponde a un peso de 0.50637 de oro a la ley de 900 milésimos de fino.

---

[8] Edwin W. Kemmerer, en *Oro y Patrón Oro*, pág. 20. Ed. Suramericana.
[9] "La moneda mala desaloja de la circulación a la moneda buena".
[10] Vito, *ob. cit.*, pág. 518.

La moneda en Colombia

Una síntesis[11] de las características más fundamentales del proceso monetario en nuestro país, puede agruparse de acuerdo con las etapas conocidas con los nombres de épocas de la Conquista, de la Colonia, y de la República.

A su llegada a nuestros territorios los españoles encontraron que los indios no usaban los metales preciosos como monedas, sino como objetos de ornamento y como recipientes. Las relaciones de cambio eran totalmente primitivas, ya que los productos se cambiaban directamente unos por otros. Los productos que hacían las veces de equivalentes variaban de acuerdo con las regiones: en algunas era la sal; en otras el cacao, etc. Por ejemplo, el profesor Escalante[12] cuenta que los Mocaná, pueblos que habitaban la costa norte de Colombia a la llegada de los españoles (departamento del Atlántico y parte del departamento de Bolívar), acostumbraban a medir el valor de cambio de sus productos –pescado, camarones secos, hamacas, collares de conchas, tabacos, etc.– a través de la sal o de otro de los productos mencionados.

En el período de la Colonia los españoles introdujeron las primeras monedas de oro y de plata, correspondientes a su sistema bimetalista de la época. Para entonces las monedas tenían el nombre de "Escudo" de oro –con un peso bruto de 3.383 gramos, ley de fino de 0.9166, y con 3.099 gramos de metal puro– y "Real" de plata, con un peso bruto de 3.433 gramos, ley de 0.9305 y peso de metal puro de 3.194. La relación de cambio entre las dos monedas era de 10 reales por 1 escudo[13].

"En los primeros años, las monedas metálicas de oro y de plata fueron relativamente escasas en las colonias españolas de América; pero como el "oro en polvo" y la "amalgama de plata" se producían localmente, bien pronto se adoptó la costumbre de efectuar las pagas sea con "oro en polvo" o, más comúnmente, con "amalgama de plata", que entonces se le conocía más popularmente como "metal en pasta". Es decir que, en vez de pagarse con monedas metálicas, las pagas se efectuaban entregando una cantidad de oro en polvo o de pasta metálica de plata, que tenía el requerido "peso" de oro o de plata. **Este fue el origen del peso como primera unidad monetaria local**"[14].

---

[11] Esta síntesis está basada principalmente en el contenido de *Historia de la Moneda en Colombia*, por Guillermo Torres García, Imp. del Bco. de la Rep.; de *Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador*, por Luis Alberto Carbó, Imprenta del Banco Central del Ecuador y de *Análisis de la Moneda y de la Política Monetaria Colombiana*, por Arvids Kalnins, Ediciones Tercer Mundo.

[12] Aquiles Escalante, en *Los Mocaná*. Ed. Universidad del Atlántico y en *Geografía del Atlántico*. Ed. Departamental.

[13] Esta relación de cambio tuvo variaciones posteriores, especialmente en los períodos de gran actividad en la producción de plata.

[14] L. A. Carbó, *ob. cit.*, pág. 13.

Más tarde se establecieron las Casas de Moneda de Lima, Potosí, Santa Fé, Popayán, etc., para la acuñación de moneda.

En la época de la República se pueden considerar una serie de medidas políticas en el sector monetario, entre las cuales sobresalen principalmente las siguientes:

1o.– La emanada del Congreso Constituyente de Cúcuta que ordenó el acuñamiento de una moneda de platino de 1, 2 y 4 pesos fuertes, con un valor igual a los 4 fuertes a una onza de platino purificado, y estableció que el valor de las monedas de oro y plata que se acuñasen tendrían el mismo valor a las monedas españolas de los mismos metales; de igual manera sucedería con las pastas de oro y plata.

2o.– Como quiera que "ninguna de las leyes sobre monedas expedidas desde 1821 tuvo eficaz y práctico cumplimiento, es decir, ninguna regularizó en buena o mala forma el sistema monetario nacional"[15], en 1846 se acogió como una unidad monetaria el **real** de plata y monedas de cobre por valores de décimos o medios décimos de real. Todas las monedas, tanto de oro como de plata, quedaron uniformemente con ley de 0.900.

3o.– En los años de 1861 a 1863 se llevó a cabo un ensayo de implantación del sistema de papel moneda. Se emitieron billetes por parte del Gobierno, algunos de ellos de obligatorio recibo.

4o.– En 1871 se estableció el patrón oro y en 1880 se creó el Banco Nacional con facultades para emitir.

5o.– En el período de 1886 hasta el final del siglo se modalizó el uso del papel moneda, ante la "impotencia del gobierno para dotar a la nación con moneda metálica". El 1o. de mayo de 1886 Rafael Núñez, como Presidente de la República, dispuso que el patrón monetario del país sería el peso, billete emitido por el Banco Nacional y considerado como moneda legal y corriente en las transacciones oficiales o privadas, respaldado con plata y convertible, una vez que el Gobierno ordenara su retiro de la circulación. Se limitó la cantidad de emisión en un principio, pero posteriormente, "el legislador recurrió al sistema de conjurar los déficits del presupuesto por medio de emisiones". A este período se le conoce también con el nombre del "dogma de los doce millones", por la limitación posterior que se hizo de la emisión en dicha cantidad y por la enfática argumentación oficial que la defendía, al afirmar que "mientras los billetes en circulación no excedieran esa cantidad su valor se sostendría".

6o.– En el transcurso de la guerra interna conocida con el nombre de Los Mil Días, las emisiones oficiales para hacer frente al conflicto permitieron la

[15] G. Torres G., *ob. cit.*, pág. 46.

más resonante inflación de nuestra historia monetaria. "El país en plena guerra civil, no solo tuvo que abandonar el pensamiento de convertir el papel moneda por especies metálicas, sino que se lanzó por el camino de las emisiones en forma cada vez más exhorbitante". Las estadísticas de la época indican que en los años comprendidos entre 1899 y 1904 la cantidad de billetes en circulación, emitidos por los gobiernos central y regionales, pasó de cuarenta millones de pesos a mil millones de pesos. Fue tan marcada la devaluación monetaria que en 1905, para intentar volver a una situación normal, se decretó la reducción de los billetes devaluados por nuevas especies, a razón de 10.000%, o sea la conversión de los billetes de 100 por billetes de un peso.

7o.– En 1923, a consecuencia de la creación del Banco de la República, el país entró en una nueva etapa monetaria: se establece en un comienzo la convertibilidad y se otorga a dicha institución el privilegio exclusivo de las emisiones.

En 1928 comienzan a darse en el país cambios fundamentales en la actividad productiva que señalan una expansión económica. Las exportaciones aumentan y los negocios se agilizan, determinando estos fenómenos el crecimiento de la masa monetaria. Hasta entonces, especialmente considerando la etapa del siglo XIX, el país había vivido, en términos generales y exceptuando la inflación de la guerra, una crónica situación de escasez monetaria, no acorde con la población existente, pero sí en relación con la producción y con el volumen de las mercancías sometidas al cambio[16].

8o.– El peso, que se había establecido como unidad monetaria del país desde 1857, con un contenido de un gramo 612 mg. de oro a la ley 0.900, equivalente en esa época a 0.9642 dólar de los Estados Unidos, periódicamente fue soportando disminuciones en su valor y respaldo en metal, hasta llegar a la situación actual con un contenido teórico en oro nueve veces inferior al contenido del dólar.

En los comienzos de este siglo el peso colombiano equivalía exactamente a un dólar de oro norteamericano, y en 1907 el legislador dispuso que el peso representaba la quinta parte de una libra esterlina, unidad monetaria de Inglaterra.

Cinco años más tarde (1912) el peso pasó a contener 1 gramo 5976 mgs. a la ley de 0.91666, lo cual daba una relación de cambio de un dólar por 1,02 de peso y céntimos colombianos.

En 1938, a consecuencia de una notable demanda de monedas extranjeras, el peso sufre la más importante devaluación del siglo desde 1903: oficialmente su relación de cambio con el dólar pasa a ser de un peso con

[16] Este concepto difiere del concepto de Torres García, quien supone que la falta de dinero determinó el estancamiento económico, confundiendo así el dinero con el capital y olvidándose de la experiencia inflacionaria de comienzos del siglo.

setenta y cuatro centavos. "La Ley 167 de 1938, dice Kalnins, determinó que la unidad monetaria oficial era el peso en oro que representaba cincuenta y seis mil cuatrocientos veinticuatro milésimas de gramo de oro (0,56424 grs.) a la ley de novecientos milésimos de fino. La modificación del valor en oro del peso colombiano, que antes representaba 1.5976 gramos de oro a la ley de 0.91666, quedó representado con la nueva ley (normal legal) a 0.56424 gramos de oro a la ley de 0.900, disminuyendo por lo tanto en un 60% el valor en oro de la moneda nacional"[17].

En 1948 se volvió a modificar el contenido de oro del peso, pasando la relación de cambio con el dólar a 1.95 (1.949982).

De 1948 en adelante se han decretado oficialmente nuevas relaciones de cambio con el dólar, pese a que el legislador ha descuidado el modificar el contenido de oro del peso. Las más importantes de estas devaluaciones han sido las siguientes:

En 1952 el dólar pasó a cambiarse por dos y medio (2,50) pesos colombianos, situación que se mantuvo hasta 1957, cuando nuevamente nuestra moneda soportó una disminución de su valor en relación al patrón dólar, al pasar el tipo de cambio a más de cuatro pesos. Inmediatamente después, en 1958 la tasa de cambio subió a más de seis pesos por dólar, señalando así una devaluación del peso, comparado con la existente dos años atrás, aproximadamente en 150%.

En 1960 el tipo de cambio oficial llega a seis pesos con setenta centavos por dólar, para pasar en 1962 a $6.90. Y en enero de 1963 se lleva a cabo la última devaluación que tan graves problemas inflacionarios y especulativos determinó: El Decreto No. 125 de ese año fijó el tipo de cambio en la suma de nueve pesos por cada dólar norteamericano.

9o.– Los fenómenos anteriores han determinado constantes variaciones en el poder adquisitivo del peso. En los últimos años el valor intrínseco de nuestra unidad monetaria ha ido reduciéndose con sus desiguales incidencias en los diferentes sectores sociales y económicos[18].

"Ahora que el dólar se cotiza oficialmente a $9.00 colombianos, dice Child, tenemos que un peso del año 1931 vale $14.83 actuales y un peso del 1938 representa $5.14 de 1964. Con el dólar cotizado a $9.00, el peso colombiano ha perdido 93.3% de su contenido oro desde 1931, y 80.6% desde el año de 1938"[19].

---

[17] Kalnins, *ob. cit.*, págs. 8 s.s. y 48 s.s. Esta primera devaluación fue hecha por el entonces ministro de Hacienda Carlos Lleras Restrepo, quien la explicó a través de "*la depreciación Gradual de la Moneda*".

[18] Ver este tema más adelante, en este capítulo.

[19] Jorge Child en el ensayo *Detrás del Dinero*, publicado en el No. 58 de la Revista *Económica Colombiana*.

Las modificaciones en el poder adquisitivo externo e interno han sido diferentes: En el campo de la capacidad de compra interna los efectos devaluacionistas comienzan a sentirse más intensamente desde 1941 en adelante. Así, en 1942 el índice de los precios pasa a 109, para significar una pérdida adquisitiva del peso de un 8.3%. De inmediato al año siguiente, en 1943, el poder adquisitivo interno del peso se ha calculado en 82,0; y en 1944 la disminución había logrado un 19%... hasta llegar a 1962 año en que el índice general de precios ascendió a 845, o sea 745% más alto que el año base de 1938.

Propiedades del dinero

En la propiedad del valor de cambio de las mercancías, el dinero sirve de medida de valor de todas las mercancías. Además, mantiene funciones específicas, como medio de circulación, como medio de pago, como medio de acumulación y como moneda mundial.

Cuando un campesino tiene que vender su bulto de papas para obtener supongamos $50.00, que le permite comprar un par de zapatos, una libra de manteca, 10 kilos de sal, 5 libras de azúcar, etc., el dinero está cumpliendo la misión de medio de circulación. En la fórmula M-D-M, se necesita cambiar mercancías por dinero para luego comprar otras mercancías con ese dinero.

A su vez, cuando hemos comprado la nevera o el radio con el compromiso de pagar cuotas mensuales o de cualquier otro plazo, el dinero desempeña el papel de medio de pago en los momentos que se cumplen los compromisos.

Si se retira dinero de la circulación, el dinero se ahorra o se atesora, permitiendo así la acumulación. Tal fenómeno sucede cuando los ingresos superan a los gastos de consumos.

En las transacciones internacionales, las monedas aceptadas como el dólar cumplen las funciones del dinero al servir de medida equivalente del valor de las mercancías compradas y vendidas entre dos países.

¿Qué es la moneda?

"La moneda es un trozo de metal de forma, peso y valor determinados, que sirve de medio de circulación".

Antiguamente la acuñación de monedas podían hacerla los particulares, o los bancos privados. En nuestros días su acuñación o emisión constituye un monopolio del Estado. El papel moneda, de uso actual en todos los países, son signos monetarios que emiten los estados en calidad de curso forzoso para reemplazar a los metales. En nuestros días el dinero bancario –cheques– ocupa en los países de economías muy desarrolladas un papel principalísimo en las transacciones.

"La moneda es una institución histórica cuyo papel esencial es, sin género de duda, siempre el mismo, pero que se presenta a través de los siglos bajo formas que cambian constantemente"[20].

En el papel que juega la moneda en las relaciones de cambio, debe tenerse en cuenta que el dinero o las diferentes monedas que lo simbolizan no transforman a las mercancías en valores conmensurables. Todo lo contrario. "Porque todas las mercancías son, en tanto que valores, objetivaciones de trabajo humano, son en sí y de por sí, conmensurables y pueden medir sus valores en común en la misma mercancía específica, y así pueden transformar a esta en su medida común de valor, o sea en dinero". "El oro y la plata, decía Ricardo[21], como todos los demás bienes, son valiosos únicamente en proporción a la cantidad de trabajo necesario para producirlos y llevarlos al mercado. El oro es cerca de quince veces más caro que la plata, no porque sea objeto de mayor demanda, ni porque la oferta de plata sea quince veces más grande que la del oro, sino solamente porque para obtener una cantidad dada de éste, se necesita un volumen de trabajo quince veces mayor".

Teoría Cuantitativa de la Moneda

Se conoce con el nombre de Teoría Cuantitativa de la Moneda a una serie de conceptos que tratan de explicar la capacidad adquisitiva de la moneda en relación a la cantidad de dinero que circula. En esta relación simple la capacidad adquisitiva de la moneda se encuentra dependiendo de los factores masa de dinero por un lado y cantidad de mercancías ofrecidas por el otro. Una variación de uno de estos factores o la variación de ambos en una proporción no igual, determinará un cambio en el poder adquisitivo de la moneda, a consecuencia de cambios operados en los precios de las mercancías. Suponiendo por ejemplo, que la masa de dinero que se encuentra en circulación es duplicada sin operarse un aumento doble en las mercancías ofrecidas en el mercado, la unidad monetaria en circulación perderá su antiguo poder adquisitivo, reduciéndose posiblemente a la mitad, mientras que los precios se elevan en ciento por ciento. En caso contrario el fenómeno sería inverso, ya que una reducción del circulante no acompañada de una reducción del volumen de mercancías ofrecidas puede bajar los precios y aumentar el poder adquisitivo de la moneda.

Para explicar la teoría cuantitativa los economistas han dicho:

"La teoría más conocida sobre el valor del dinero depende de su cantidad. En su forma más estricta esta teoría afirma que un aumento o una disminu-

---

[20] Charles Rist, en *Historia del Crédito y la Moneda*, pág. 349. Ed. Bosch.

[21] David Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación*, pág. 263 del Volumen I de las *Obras Completas*, Ed. Fondo de Cultura Económica.

ción dadas en la cantidad de dinero conduce a un alza o baja proporcional en el nivel general de los precios"[22].

"En arreglo a esta teoría, explica Samuelson, se llega a la importante conclusión de que el **nivel de precios es directamente proporcional a la cantidad de dinero existente; y, viceversa, la cantidad de dinero que la gente desea poseer es directamente proporcional a los precios.** Si el total de las 3 clases de dinero es M y el nivel de precios **P** resultará, con arreglo a la teoría cuantitativa, que **M = KP**

o $P\frac{1}{K} = M$, donde K es un factor de proporcionalidad que permanece constante"[23].

Para explicar la fórmula anterior, Kurihara dice: "si, por ejemplo, **K** es igual a 3, **M** es tres veces el nivel de precios. Mientras que **K** sea una constante, **M** y **P** serán proporcionales. La validez de esta sencilla fórmula cuantitativa depende de la suposición tácita de que: a) la velocidad del dinero es estable, y b) el volumen de bienes y servicios que se comprarán con dinero permanece constante"[24].

La ecuación de cambio

En un planteamiento más refinado de la teoría cuantitativa se ha dado cabida, en la relación de igualdad de la masa de dinero y del nivel de precios de las mercancías ofrecidas, a los factores velocidad de la circulación del dinero y número de operaciones de compras y ventas. De esta manera se afirma que el "nivel general de precios varía en razón directa de la cantidad de dinero y de su velocidad de circulación, y en razón inversa del volumen de mercancías y de servicios que puedan ser comprados mediante dinero"[25]. La "ecuación de cambio" se representa así:

MV = PT, donde

M = a la cantidad de dinero en circulación.
V = a la velocidad de la circulación monetaria.
P = al nivel general de precios y servicios.
T = al número de transacciones comerciales.

Con lo anterior se supone que un aumento de **M** sin movimiento en los otros factores, produce aumento de los precios, en la misma proporción.

---

[22] Benham, *ob. cit.*, pág. 369.
[23] Samuelson, *ob. cit.*, pág. 339.
[24] Kenneth K. Kurihara, en *Teoría Monetaria y Política Pública*, pág. 18. Ed. Fondo de Cultura Económica.
[25] Lester V. Chandler, en *Teoría Monetaria*, pág. 33, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Pero como todos los factores están unidos entre sí, la variación de **M** provocará una variación distinta en **P**.

Si despejamos a **P**, se comprueba la relación de los precios con los otros factores comentada en la cita anterior: $P = \frac{MV}{T}$ Si la masa de dinero es de quinientos pesos y la velocidad es de 5 y el número de transacciones es de 100, el precio será igual a $\frac{500 \times 5}{100} = 25$ (veinticinco pesos).

A su vez, si la masa aumenta a $1.000 y la velocidad y el número de transacciones son iguales, el precio subirá a 50. Pero si la masa es de $500, la velocidad de 5 y el número de transacciones de 200, el precio descenderá a $12.50. Una situación de expansión o de equilibrio sin inflación ni deflación, para mantener estabilidad en la moneda y en el nivel de los precios, supone, al comprender claramente cada uno de los factores, que todo movimiento de **M** y de **V** debe ser compensado con movimientos de **T**, a fin de evitar los cambios de **P**. Por ejemplo, si sube la masa de dinero y aumenta la velocidad, la producción debe incrementarse para que suba en la misma proporción **T**, a fin de que **P** se conserve quieto, a medida que los aumentos productivos se muevan simultáneamente a consecuencia de los aumentos de los ingresos monetarios.

La ley de la circulación

Esta ley se refiere a la circulación del dinero, poniendo en igualdad la suma de los precios de las mercancías y el número de circulación de las monedas con la masa de dinero que funciona como instrumento de circulación. En otras palabras, la "cantidad de dinero necesaria para asegurar la circulación de mercancías debe equivaler a la suma de los precios de todas las mercancías, divididas por el promedio de ciclos de circulación de una unidad monetaria del mismo signo":

$$\frac{\text{Suma de precios de las mercancías}}{\text{por el número de circulación de las monedas del mismo nombre.}} = \text{La masa de dinero que funciona como instrumento de circulación.}$$

Los factores de la teoría monetaria

Hasta ahora en la explicación de la teoría monetaria hemos hablado de factores como Masa de Dinero, Velocidad de la Moneda, Número de Transacciones y Niveles de Precios. Se hace, por lo tanto, indispensable explicar, aunque sea a manera de síntesis, cada uno de ellos.

En la teoría cuantitativa, por ejemplo, **el término masa de dinero (M)** involucra no solo las monedas y billetes en circulación sino también los depósitos que se hacen en las instituciones de créditos. Más concretamente podría decirse que la Masa de Dinero está relacionada con: "a) la base monetaria, consistente en tenencias de oro, dinero emitido por el gobierno y crédito del banco central; b) por la proporción entre depósitos a la vista y efectivo en poder del público en general, y c) por la relación entre las reservas y los depósitos a la vista"[26].

El porcentaje del encaje juega un papel importante en la masa de dinero por su poder multiplicador. De esta manera un alto porcentaje limita la masa de dinero, mientras que un porcentaje bajo brinda la oportunidad para aumentarla. Supongamos que la reserva para los depósitos a la vista sea de 20%. Esto significa que por cada peso depositado en un banco comercial, los banqueros cuentan con la facultad de prestar hasta cinco pesos, aumentando de esta manera la circulación en cinco veces más.

La importancia de los depósitos en la circulación depende del grado de desarrollo del país, vale decir, de la intensidad en la costumbre, por parte del público, de utilizar los cheques como moneda de pagos. En los Estados Unidos se calcula que los depósitos a la vista constituyen un 75% del total de la masa circulante. En Colombia, en diciembre de 1961 de un total de 5.112 millones de pesos de medios de pagos (sin depósitos oficiales), 3.267 millones (64%) correspondía a los depósitos en cuenta corriente y 1.845 millones a monedas fuera de los bancos[27]. Y tan importante se considera el papel del tipo de encaje que en 1962 en Colombia se calculó, al congelarse la reserva exigida a los bancos comerciales en 17% y no en 20% como estaba prevista, que por cada punto o porcentaje que dejaba de aumentarse se le daba a los bancos la oportunidad de aumentar sus reservas crediticias en 30 millones de pesos.

La velocidad de la moneda expresa el numero de operaciones de compra y de venta que pueden hacerse por intermedio del dinero. Dicha velocidad se encuentra en relación directa con la frecuencia de los pagos. Algunas veces esta frecuencia tiene relación con las variaciones en el poder adquisitivo de la moneda. Por ejemplo, en una situación inflacionaria el afán de desprenderse de una moneda insegura agiliza las operaciones de mercado, impregnando un ritmo mayor de velocidad en la circulación.

La velocidad de la circulación se vincula a los fenómenos de la moneda a través de una relación indirecta con la masa total de dinero necesaria para la circulación: a una mayor velocidad, la cantidad de dinero necesaria será menor y viceversa.

---

[26] K. Kurihara, *ob. cit.*, págs. 20 y ss.

[27] Ver *XXXVIII Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva* del Banco de la República, pág. 78.

El precio de las mercancías, en la teoría monetaria, dada una economía de mercado, es el factor que sirve para medir la capacidad adquisitiva del dinero. Pero a su vez el factor **P** no es más que el reflejo de la conducta o comportamiento de la masa de dinero y de la velocidad de circulación. Es imposible dominar los precios, pese a la insistencia de las medidas policivas sobre control, si antes no se intenta el ajuste entre el factor producción u oferta de mercancías, la masa de dinero en circulación y la velocidad de la moneda. "Una comprensión clara de estas reciprocidades entre **P, M, V** y **T,** es fundamental para lograr una eficiente política monetaria de estabilización del nivel general de precios. Generalmente se conviene en que **MV** debe incrementarse con un aumento de **T,** debido a la creciente productividad ya que por esta razón **P** puede conservarse fijo y elevarse, simultáneamente, el ingreso monetario a los factores productivos. Se cree que esta norma de conducta produce el efecto de evitar, a la larga, los extremos de la inflación y la deflación".

Concretamente, e introduciendo una división más completa en los sectores originarios del circulante, se puede decir que el nivel de los precios depende: 1o., de la cantidad de Moneda (M); 2o., de la cantidad de crédito bancario (M'); 3o., de la velocidad de M (V); 4o., de la velocidad de M' (V'); y 5o., de la oferta o cantidad de mercancías disponibles en el mercado (O).

El número de transacciones comprende la suma de las compras y ventas de mercancías y servicios y está determinado, en una situación normal, por la actividad productiva: a mayor producción, más transacciones; a menor producción, menos transacciones. Precisamente en la igualdad de la llamada ecuación de cambio **(MV = PT)**, donde se parte del supuesto de que "el importe total del dinero pagado por los compradores es igual al importe total del dinero recibido por los vendedores", se considera hipotéticamente que los movimientos de **M** y **V** se verán compensados por los movimientos de **P** y **T** en las mismas proporciones.

La cantidad de dinero necesaria para la circulación

Para explicar una situación de estabilidad monetaria bastaría analizar la igualdad entre los diferentes factores analizados hasta ahora. Pero el logro de dicha situación no resulta tan fácil, especialmente si se trata de una economía en proceso de desarrollo. De ahí que uno de los problemas más graves que mantienen las economías inestables, radica en la variación de la cantidad de dinero necesaria para la circulación. Ya se ha dicho que "la circulación resulta de la **cantidad** de dinero en uso, como de la **velocidad** con que pasa de mano en mano"[28].

[28] George Soule, en *Idea de los Grandes Economistas*, pág. 174.

Se supone que hay estabilidad cuando la cantidad de dinero en circulación corresponde a la realmente necesaria para esa circulación.

Pero, ¿cómo podría medirse esa cantidad de dinero? ¿Qué factores deben tenerse en cuenta para calcular aproximadamente esa cantidad?

Los factores principales que determinan la cantidad de dinero que aparece en la circulación y que deben tenerse en cuenta para calcular la cantidad necesaria para esa circulación son:

1o. **La suma total de los precios de las mercancías y servicios** que integran la oferta. Esta suma de los precios demanda una cantidad proporcional de dinero y sus cálculos pueden llevarse a cabo a través de investigaciones periódicas en los renglones de la actividad productiva.

2o. **La velocidad de la circulación de la moneda.** A mayor velocidad menor cantidad de dinero necesaria; a menor velocidad mayor cantidad de dinero necesaria. "La velocidad o rapidez de circulación es uno de los factores que determinan directamente el volumen de gastos... Cuando más largo sea el "promedio de descanso" entre la recepción del dinero y su empleo en comprar algo, menor será la velocidad de circulación"[29] y viceversa.

3o. **Las operaciones a crédito**, en relación indirecta, ya que a mayor volumen de ventas a plazos o créditos, menor será la cantidad de dinero indispensable para la actividad circulatoria.

4o. **La totalidad de las deudas vencidas,** a diferencia de la anterior, en relación directa. Supongamos en Bogotá, donde gran parte de la actividad de las ventas se hacen a crédito con compromisos de pagos quincenales o mensuales: en los días intermedios a los fines de quincena o de meses las ventas a crédito suponen una cantidad inferior de dinero en la circulación a la movilizada en los días de cancelación de deudas que, precisamente, coincide con las fechas de pagos de las entidades oficiales y de las empresas privadas.

5o. **Las deudas que pueden amortizarse entre sí,** en una proporción inversa: el uso permanente de las letras de cambio o de otros documentos que pueden endosarse para cubrir o amortizar deudas entre sí, permite suponer la existencia o necesidad de menores cantidades de dinero para la circulación.

Sin embargo, si se pierde la proporción entre los fenómenos comentados y la masa de dinero, aparece la inflación o la deflación.

Inflación y deflación

Cuando la cantidad de dinero que se encuentra en circulación no corresponde realmente a la cantidad necesaria para la circulación se dan los fenó-

[29] L.V. Chandler, *ob. cit.*, págs. 44 y 45.

menos de la **inflación** o de la **deflación.** Así, un aumento de la cantidad de dinero en circulación no compensada con un aumento en la oferta de mercancías, determinará una situación inflacionaria, cuya característica principal es la subida de los precios. En caso contrario una baja de la cantidad de moneda en circulación, seguida de la baja de la cantidad de los precios, indicará la deflación.

La **inflación** se asocia a la devaluación de la moneda; la **deflación,** por el contrario, a una **valorización** de la moneda.

Con la inflación el poder adquisitivo del dinero disminuye; con la deflación aumenta.

La inflación es sinónimo de una situación económica artificial. En una situación inflacionaria los fenómenos de los precios altos, la agilidad de las transacciones, etc., no significan expansión normal. Se trata por el contrario de hechos anormales, inciertos, inflados.

Haciendo uso de una metáfora de Pigou[30] podríamos comparar, para distinguir el desarrollo económico de un país con la inflación, el vientre de un hombre que se dilata cuando pasa de la adolescencia o cuando consume alimentos que le permitan engordar, con el vientre de un borracho cuando bebe un barril de cerveza. En el primer caso se trataría de una normal expansión; en el segundo, de una inflación. Las libaciones, como sucede al ingerirse el "sifón", crean una dilatación artificial y a la larga produce los efectos del mareo hasta hacer tambalear la estructura corporal del bebedor. De la misma manera la inflación termina por echar al suelo la economía, "por estrangular y deformar el desarrollo económico, por hacer más desigual la distribución del ingreso, por disminuir la tasa de ahorro-inversión, por acentuar la tensión social y la vulnerabilidad económica respecto al exterior"[31].

Causas y proceso de la inflación

Podríamos preguntarnos ahora, ¿cuáles son más concretamente los fenómenos que determinan una situación inflacionaria total? Para analizar el origen de la inflación bastaría recordar lo expuesto anteriormente. Una creación de dinero, ya por emisiones de billetes, por expansión crediticia, etc., que incida en la demanda general de mercancías y que no sea compensada por una mayor producción u oferta, esto es, que sobrepase a la cantidad de dinero necesaria para la circulación conduce a desniveles de los precios. El aumento de dichos precios significa una desvalorización de la moneda. A su vez, la disminución del poder adquisitivo del dinero repercute directamente

[30] Ver A.C. Pigou, en *Teoría y Realidad Económica*, pág. 83, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[31] Aníbal Pinto, en *Estabilidad y Desarrollo*, pág. 258 del Trimestre Económico, No. 106.

en la velocidad de la circulación, dado que las transacciones aumentan y los poseedores de dinero tienden a desprenderse de él para adquirir bienes duraderos y de consumo. En este momento de abundancia de dinero los factores **M** (masa circulante) y **V** (velocidad del circulante) están indicando que para regresar a la normalidad la cantidad de dinero para la circulación debe reducirse, o buscarse la nivelación a través del aumento de la oferta como fruto de una mayor productividad. Sin embargo, estos factores no se modifican, determinando a la larga mayores depreciaciones y mayores aumentos de los precios. A su vez, los precios altos exigen más cantidades de dinero por parte del Gobierno, de los comerciantes y de los productores –materias primas, nuevos salarios, etc.– para, por lo menos, obtener iguales cantidades de mercancías que antes. Y por lo tanto se hacen nuevas emisiones y se amplían los créditos. De esta manera se crea un círculo vicioso: Aumento de **M** y de **V** se cristaliza en aumento de **P**; aumento de **P** exige aumento de **M** y determina aumento en **V**. Puede decirse que una inflación desenfrenada adquiere las características del alud: a medida que avanza su volumen crece.

Clases de inflaciones

Las inflaciones suelen catalogarse como **moderadas** y **galopantes.** Las inflaciones moderadas casi siempre preceden a las situaciones de expansión económica, dado que los aumentos de los precios se unen estrechamente a los aumentos de la ocupación. Podría suponerse que una vez realizadas las inversiones, por ejemplo, los gastos de dinero para producir medios de producción, se pase un tiempo antes de que la actividad productiva nivele la oferta de mercancías con la masa de dinero. En este caso, mientras tal cosa sucediera la mayor cantidad de circulante determinaría subida en los precios. "Cuando la inflación es ligera, dice Samuelson, las rentas de la industria se engrosan bien y la producción total aumenta"[32].

No sucede lo mismo con las inflaciones galopantes que, como se ha descrito anteriormente, conducen inevitablemente a situaciones dañinas.

Incidencia de la inflación en los sectores económicos y sociales

La inflación afecta a una serie de sectores económicos y sociales de manera diferente, ya se trate de sectores económicos, de organismos jurídicos o de los diferentes grupos humanos componentes de una comunidad. Se puede intentar una clasificación de estos sectores o grupos, sin agotar la materia, para comprender mejor las afirmaciones anteriores. En este análisis hay que tener presente que la inflación se toma con toda exactitud desde el enfoque de la **devaluación monetaria.** E incluso para considerar los casos del Go-

[32] Samuelson, *ob. cit.*, En el estudio de la crisis, capítulo del Ciclo Económico, puede estudiarse ampliamente lo anterior en el análisis del período ascendente.

bierno, de los exportadores, de los importadores, etc., puede suponerse que la devaluación inflacionaria afecta la capacidad adquisitiva interna y externa, esto es, habiéndose operado modificaciones negativas en la relación de cambio con las monedas foráneas. Veamos, pues, cómo incide la inflación en los siguientes organismos y grupos:

a) **Gobierno.** Para cumplir sus compromisos de compras de servicios, de inversiones y de gastos en general, el Estado siente los efectos de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, viéndose obligado, para equilibrar la descompensación, a nuevas emisiones, a aumentar sus recaudos fiscales o a hacer uso de los empréstitos.

Desde su condición de deudor el Gobierno se favorece por cuanto puede pagar sus créditos con una moneda depreciada, siempre y cuando que se trate de compromisos internos. No sucede igual cuando las deudas son con el extranjero pagaderas en divisas, ya que el precio de la amortización y de los intereses ascenderá en la proporción del aumento del tipo de cambio.

Supongamos para el primer caso de los bonos emitidos y vendidos a un valor nominal de 100 pesos con un interés del 10%. Al devaluarse la moneda en 50%, o sea que con los mismos cien pesos no pueden adquirirse más que una cantidad de mercancías igual a la mitad de la cantidad adquirida primitivamente, el Estado solo viene a pagar en definitiva 50 pesos al recoger los bonos o 5% de intereses, aunque su valor nominal siga apareciendo de 100 pesos y los intereses de 10%.

– Para el segundo caso, si a consecuencia del fenómeno devaluatorio la relación de cambio pasa de 6 pesos por un dólar a 12 pesos por un dólar, el Gobierno se ve en la necesidad de desembolsar doble cantidad de dinero nacional para amortizar las deudas extranjeras y para cubrir los intereses.

Este fenómeno tan común en nuestra historia económica ha creado sucesivos problemas en institucionès oficiales, semi-oficiales o descentralizadas, como empresas públicas municipales, compañías telefónicas, etc., que han contraído compromisos en el exterior pagaderos en dólares.

b) **Los consumidores.** Los consumidores en general se afectan con la inflación. Toda subida de precios representa una merma en la capacidad de compra, especialmente de los ingresos que no suben en la misma proporción de los índices del costo de la vida. La devaluación es, por lo tanto, el principal enemigo de la masa consumidora.

c) **Los deudores.** Los deudores, como ha quedado explicado en el caso del punto a), sacan provecho de la inflación al poder cubrir las sumas adquiridas anteriormente con monedas de poder adquisitivo inferiores. Si las economías dan señales de devaluaciones continuadas los deudores a largo plazo sacan mejores provechos. Por ejemplo, los deudores del Instituto de Crédito

Territorial están pagando actualmente amortizaciones e intereses de viviendas adquiridas hace cinco o diez años que apenas representan la mitad o la tercera parte del arriendo que tendrían que pagar actualmente o que están pagando deudores que han contraído sus compromisos recientemente.

d) **Los acreedores.** Los acreedores se desfavorecen con la inflación por tener que recibir cantidades nominales de dinero que no corresponden a las cantidades entregadas, dada la diferencia del poder adquisitivo de la moneda.

En el caso especial de los bancos como instituciones de crédito que cumplen la doble misión de prestamistas y prestatarios, los efectos negativos de una situación se compensan con los efectos positivos de la otra. En realidad el sector bancario recibe beneficios de la inflación por la oportunidad que obtiene de hacer más operaciones de crédito con la abundancia de dinero y con la mayor demanda de circulante por parte de los comerciantes e industriales.

e) **Asalariados y empleados.** Los Asalariados y Empleados, cuyos ingresos nominales nunca logran nivelarse con las alzas de los precios, sufren los efectos de la inflación. Así, aunque pueda darse un aumento nominal en las remuneraciones, su valor real disminuye casi inversamente proporcional a la subida de los precios.

f) **Productores, comerciantes y especuladores.** "En una época de alza de precios, dice Chandler[33], los costos suben más lentamente que los precios de venta, y los empresarios obtienen recompensas mayores dilatando su margen de utilidades". Son los productores los más favorecidos con las inflaciones al percibir beneficios más altos a medida que aumentan los precios. A su vez, la inflación es también "un gran estímulo para las empresas mercantiles y el empresario comerciante se beneficia grandemente con el alza de los precios"[34]. Más provecho aún sacan los especuladores que pueden retener las mercancías para vender a los nuevos precios por venir o que realizan sus saldos a los elevados precios inflacionarios.

g) **Agricultores.** Los agricultores capitalistas que explotan técnicamente sus tierras con equipos y abonos que han adquirido a crédito, se favorecen con la inflación: 1o. porque pueden cancelar sus deudas, adquiridas por ejemplo con las casas comerciales, con los bancos, con la Caja de Crédito Agrario, etc., con una moneda desvalorizada, y, 2o. porque obtienen ventajas en la venta de sus productos a precios altos.

Los campesinos o agricultores minifundistas –problema de la economía agrícola colombiana–, cuyas entradas son increíblemente reducidas –por la densidad o relación entre el área de la pequeña parcela y la cantidad de

[33] Chandler, *ob. cit.*, pág. 27.
[34] K. Kurihara, *ob. cit.*, pág. 58.

personas que trabajan y dependen de ella–, sufren los inconvenientes de la inflación: Dado que la cosecha de sus productos apenas les deja un mínimo sobrante de papa, trigo, maíz, etc., una vez deducidos los consumos, las porciones que llevan al mercado, pese a los nuevos precios, no compensan los precios que tienen que pagar por los restantes artículos de consumo que tienen que adquirir, por los remedios, vestidos, etc.

h) **Exportadores.** Los exportadores se aprovechan de las devaluaciones que tienen incidencia en los tipos de cambio. A medida que sube el tipo de cambio sus ingresos son más elevados. Es esta la razón de la posición de los cafeteros al solicitar subidas de los precios de los dólares o cotizaciones de sus exportaciones, no a los precios oficiales del tipo de cambio, sino a los precios de mercado libre. Sí, por ejemplo, se están exportando 100 millones de dólares en café, la Federación de Cafeteros recibirá 650 millones de pesos si la cotización se ha hecho al cambio oficial de seis pesos con cincuenta centavos por cada dólar; a su vez recibiría 850 millones si el Banco de la República le comprara los dólares de su exportación a razón de ocho pesos con cincuenta centavos cada uno.

i) **Los importadores.** También los importadores tienen que desembolsar más dinero para cubrir los nuevos precios inflados de las importaciones. Sin embargo, si se trata de comerciantes o productores, de acuerdo con lo analizado en el punto f), se beneficiarán de la inflación a la larga, recayendo el peso de los precios altos sobre los consumidores.

j) **Pequeños inversionistas.** Los empleados, pequeños burgueses, etc., que acostumbran a invertir sus limitados ahorros en pólizas de seguros, cédulas de capitalización, depósitos a término, cajas de ahorros, etc., son desfavorecidos en la inflación en una proporción directa a la devaluación. Una cédula que paga, después de diez años de devaluación, mil pesos, la mayoría de las veces su valor real expresa una cantidad muy inferior del valor nominal.

En el caso de las **inversiones en bonos** (puede estudiarse el fenómeno en el capítulo del Interés) el efecto es negativo. Las **inversiones en acciones** son por el contrario positivas, por la relación que existe entre los dividendos y los beneficios de las empresas. Si se ha dicho que las empresas ganan con la inflación, lógicamente los poseedores de acciones les sucede lo mismo.

Como conclusión, puede resumirse lo anterior diciendo que en la inflación se da una redistribución de riqueza y se llevan a cabo profundas variaciones en los ingresos, teniendo como víctimas a los asalariados y consumidores y como favorecidos a los productores y comerciantes.

Las políticas contra la inflación

Una política encaminada a combatir la inflación y a buscar en su reemplazo una normal expansión económica, tiene que plantearse como una deci-

sión orgánica que supone la utilización de todo un conjunto de instrumentos reguladores. Precisamente el error de los intentos anti-inflacionarios en economías como la nuestra, radica en la falla de encadenar tal conducta al tratamiento de fenómenos parciales, ya sean estos puramente monetarios, fiscales, productivos o de control. De ahí que frecuentemente se de el caso de intentar someter las resultantes de leyes económicas con simples mandatos o vigilancias policivas: Se decreta para impedir la subida de los precios, pero se dejan tranquilas las fuerzas que están operando en la causabilidad del fenómeno; se restringe el circulante, pero no se aprovechan las herramientas selectivas para canalizar los ahorros hacia las inversiones.

La mayoría de las veces las fallas de la política anti-inflacionaria radica en su enfoque unilateral y parcial, ya que en realidad una conducta sobre el particular abarca una serie de aspectos, cada uno de ellos de particular importancia.

Podríamos, por ejemplo, preguntarnos: ¿Qué factores económicos se relacionan principalmente con la inflación y cómo podrían explicarse las medidas anti-inflacionarias?

Los factores económicos relacionados con la inflación pueden agruparse así: Banca Central, Banca Comercial, Gobierno, Salarios, Precios, Desarrollo Económico, etc.

Una política anti-inflacionaria supone la realización de una serie de medidas que afecten a cada uno de los sectores hacia la búsqueda de la estabilidad o expansión normal. Se pueden explicar tales medidas de la siguiente manera:

Medidas monetarias anti-inflacionarias

En el campo puramente monetario las medidas son las siguientes:

a) **Política de la Banca Central.** La política de la banca central comprende las emisiones, el redescuento y las reservas legales.

La limitación de las emisiones incide sobre la masa de dinero, teniendo en cuenta el papel que juegan cuantitativamente los billetes en circulación en la cantidad de dinero en circulación. Por ejemplo, en el marcado crecimiento de los medios de pagos que se operó en la economía monetaria nacional desde 1961, los billetes y monedas en circulación aumentaron en 30%, ya que se pasó de $1.724.410.000.00 que había en diciembre de 1960 a $2.229.140.000.00 en enero de 1964[35].

El redescuento es un instrumento de primera importancia en la política monetaria. Tanto es así que en las teorías monetarias explicativas del ciclo

[35] Ultima información suministrada directamente en el Banco de la República.

económico, se le concede a esta herramienta el papel principal en la actividad reguladora de los diferentes períodos.

El redescuento puede utilizarse como palanca anti-inflacionaria a través de las variaciones del tipo de interés cobrado por el banco central o por intermedio del cupo de redescuento que se asigna a la banca comercial. Por ejemplo, en Colombia los bancos comerciales que son accionistas del Banco de la República, según la Resolución No. 40 de 1961, pueden descontar documentos hasta cupos de 120% para los primeros cuatro millones de capital y reserva legal y 90% del excedente[36]. Los movimientos de estos porcentajes se relacionan directamente con el aumento o disminución de los medios de pagos.

Cuando el Banco Central, en nuestro caso el Banco de la República, sube o baja el tipo de redescuento, también determina movimientos en la masa circulante. Supongamos que el tipo de descuento es de 10% por parte de la banca comercial. Si la tasa de redescuento por parte del Banco de la República es de 5%, un documento de cien pesos a un año le permitirá ganarse al banco comercial cinco pesos y obtener 95 pesos. Pero si la tasa de redescuento sube a 7%, la ganancia del banco comercial se reduce a 3%, obteniendo solo 93 pesos, o sea dos pesos menos, para sus futuras operaciones y, además, con dicha tarifa alta a lo mejor prefiere no acudir al Banco de la República por dinero, quedándose más bien con el documento en cartera a espera de su vencimiento.

La reserva del Banco Central también puede ocuparse: un aumento de dicha reserva en relación con los billetes en circulación puede determinar una disminución de la cantidad total de billetes.

b) **Política con la Banca Comercial.** Las medidas anti-inflacionarias tomadas con el sector bancario privado se relacionan principalmente con:

La reserva legal que están obligados a guardar los bancos en relación con los depósitos. Teniendo en cuenta el fenómeno de la multiplicación de los recursos de crédito de las instituciones particulares a medida que la reserva disminuye como ya se explicó anteriormente, todo aumento de la reserva se contabiliza en una merma en los medios de pagos, por la menor posibilidad que les queda a los bancos para "crear" dinero.

La rata de interés juega también un papel importante. Una alta cuota de interés es un aliciente para el ahorro y para la oferta de dinero. Una baja

[36] Otros organismos como la Caja Agraria tienen más privilegios, ya que el cupo de redescuento no puede ser inferior al 200% del capital y reserva. En enero de 1964 los préstamos y descuentos a bancos accionistas, no accionistas y particulares en el Banco de la República alcanzaban unos 1.839 millones de pesos. Esta cifra puede analizarse desde el punto de vista de las medidas a las emisiones y de los descuentos.

tasa del interés redunda en desaliento para el ahorro y para la oferta de créditos.

A su vez la aplicación de una política de selección crediticia viene a constituir el instrumento más positivo y económicamente importante en una economía subdesarrollada. Si la masa de dinero en circulación puede canalizarse hacia la actividad productiva y hacia la explotación de los recursos, los efectos futuros de una mayor producción servirán para buscar la nivelación a través del aumento del producto nacional bruto. Nuestras inflaciones tienen mucho que ver con la mala utilización de los recursos del ahorro. El dinero creado por los bancos se ocupa en alto porcentaje en préstamos al consumo, préstamos al comercio y en préstamos especulativos. Todos ellos, créditos absolutamente inflacionarios. Una política selectiva del crédito, por el contrario, consecuencia de programas en favor del desarrollo económico, que permita canalizar los créditos en dirección a los sectores productivos, se convierte en un instrumento eficaz contra la inflación.

Medidas fiscales contra la inflación

Las medidas que pueden tomarse para contener la inflación o corregirla, abarcan las siguientes actividades de la conducta del gobierno:

La conducta presupuestaria afecta tanto el renglón de los gastos como el renglón de los ingresos. En la inflación "el Gobierno debe reducir los gastos y aumentar los ingresos en forma simultánea para lograr un superávit en efectivo, el que será utilizado de manera anti-inflacionaria"[37].

Para utilizar una dinámica constante, la teoría de la Hacienda Pública recomienda los presupuestos anticíclicos, encauzados a vigilar las fluctuaciones para condicionar la actividad presupuestal a los cambios en la situación económica. De esta manera en los períodos inflacionarios los gastos se reducen. Por ejemplo, en Colombia, a consecuencia de la inflación que se originó en 1954-55 con motivo de los precios altos del café, en 1957 se decretó una política de austeridad que en el renglón de los gastos oficiales tuvo su expresión en la reducción del presupuesto fiscal.

Los gobiernos se sirven también de sus sistemas impositivos para contrarrestar la inflación. En el propósito de absorber dinero que se encuentre en poder del público, se establecen nuevos impuestos o se modifican las tarifas de los establecidos. Las nuevas cargas tributarias extraídas a los capitalistas reducen la masa de dinero en circulación. Lógicamente debe suponerse que el Gobierno congela el producto de estos impuestos impidiendo su regreso al público. Un ejemplo de lo anterior fue la política del Gobierno Nacional al exigir altas sumas de dinero como depósitos previos en las importaciones

[37] Kuribara, *ob. cit.*, pág. 84.

que siguieron a 1957 y la imposición de tarifas más elevadas en la introducción al país de mercancías extranjeras[38].

A través de los empréstitos internos el Estado puede recoger medios de pagos, ya para congelarlos o para utilizarlos en inversiones que permitan aumentar la producción o crear condiciones para la actividad productiva. Estos empréstitos, si forman parte de un plan de inversiones para el desarrollo, pueden realizar el doble papel de succionadores de circulante y de fomentadores de la producción.

Medidas de producción

Sin lugar a dudas, las medidas relacionadas con la producción son las más importantes para una economía subdesarrollada, en el conjunto de medidas que estamos considerando. Como se sabe, la inflación es el resultado del aumento de un factor sobre otro. Esto es, de la existencia de una mayor cantidad de dinero que circula y de una activa velocidad, en relación a las mercancías ofrecidas. El crecimiento de la demanda supera, por lo tanto, al crecimiento de la oferta, creando así el desnivel. Y si esta situación se está dando en una economía donde los factores productivos no se están ocupando plenamente, donde los recursos naturales no se explotan y aprovechan debidamente, donde el nivel de vida de los ciudadanos mantiene escalas mínimas, etc., el incremento de la producción debe ser utilizado como la principal arma anti-inflacionaria.

Esta medida, como instrumento defensivo que es, no podrá dejarse en manos del azar, sino que tiene que ser la consecuencia de programas de desarrollos técnicamente concebidos y de una planeación científica de la actividad económica. De ahí que las crónicas economías inflacionarias de los países latinoamericanos estén demandando cada día más la introducción de los sistemas planificadores en sus economías.

Con la búsqueda de mayores índices productivos para conjurar la inflación se desvirtúa el planteamiento vulgar y unilateral de analizar la inflación desde el enfoque monetario exclusivamente cuantitativo. Porque una verdadera política de programación del desarrollo –distintos a las caricaturas de planeación que se están introduciendo en nuestros países– supone la utilización y transformación del fenómeno inflacionario como fenómeno cualitativo. Lo importante es producir sirviéndose principalmente de la masa estéril de dinero ocupada por los bancos en créditos improductivos, al convertirla en capi-

[38] Algunos autores son partidarios de la reducción de los aranceles como medida anti-inflacionaria, a fin de permitir las importaciones. Esta conducta puede interpretarse en un país desarrollado, pero no es valedera en una economía subdesarrollada, por los trastornos permanentes de la balanza de pagos.

tal al servicio de la producción a través de la selección del crédito comentada anteriormente.

Medidas de control

Las medidas de control se toman con el propósito de defender a los consumidores, determinando las medidas legales para los precios máximos de las mercancías o los cupos y las raciones. El control es un instrumento complementario. Sin embargo, muchas veces el Estado se limita al control sin acometer resueltamente las otras medidas. Y otras veces la ausencia de un sistema integral que cuide de los precios del producto en todo su proceso –por ejemplo, control de precios de importación, de producción, de distribución intermedia y final, etc.– permite que a la larga los productores, comerciantes o especuladores burlen el control.

Un control de precios celosamente defendido, complementado por una activa política de desarrollo económico y correcta utilización de los recursos, es un apoyo indispensable en la conducta antiinflacionaria. De manera tendenciosa los que sacan provecho de la inflación y los teóricos del liberalismo económico encuentran en los controles de precios causas de paralización de negocios. Pero tales temores se superan con la práctica de las políticas de desarrollo, de selección crediticia, de inversiones estatales, etc.

Medidas en los salarios

Los empleadores han sacado buen provecho de las especulaciones de algunos teóricos que conceden máxima importancia a los salarios en la formación del proceso inflacionario. La teoría de **la curva espiral de salarios y precios** pretende otorgarle una alta dosis de culpabilidad a las constantes exigencias de los trabajadores de mejores remuneraciones, diciendo que esos nuevos ingresos que se trasladan a la demanda son causa fundamental de la inflación[39].

Tal afirmación es absolutamente gratuita, ya que las diferencias de nuevas remuneraciones representan porcentajes mínimos en comparación con las cantidades de dinero generadas en el sector de las emisiones y de los créditos bancarios. Además, si en una economía subdesarrollada los recursos monetarios se convierten en la proporción debida en capitales para el incremento económico, los nuevos salarios encontrarán la compensación del aumento de la producción y de la oferta.

Si en la inflación el sector más afectado es el de los asalariados por el aumento acelerado de los precios en relación con los aumentos de los salarios nominales, una política anti-inflacionaria no puede saciarse sobre los

[39] Ver Capítulo de Salarios.

trabajadores demandándoles más sacrificios, sino que, por el contrario, debe intentar la manera de asegurar prontas entradas reales que conduzcan a ciertos niveles de vida.

En resumen, y como se dijo en un comienzo, una política antiinflacionaria, para poder asegurar resultados positivos, debe integrar, dentro de un programa de acción estatal, un conjunto sistemático de medidas monetarias, fiscales, productivas y de control, comprendidas dentro de un plan con medios y metas definidas.

LA BANCA

El crédito

Aunque en el pasado, por ejemplo, en el esclavismo y feudalismo, se daban las relaciones de préstamo, ya fueran de objetos o de dinero con su debida retribución, el crédito como fenómeno fundamental en la actividad económica solo comienza a jugar un papel importante en el sistema capitalista. "El crédito, dice un tratadista, no puede desenvolverse sino en los países que han alcanzado determinado grado de desarrollo económico". Se necesita que el dinero, como medida del cambio, adquiera la preponderancia que le otorga la economía basada en la intensa división del trabajo. A medida que los capitalistas observan que sus capitales pueden ser utilizados como capitales-dineros para obtener utilidades a través de los intereses, el crédito va desenvolviéndose y adquiriendo la importancia que lo caracteriza en el sistema de economía de mercado. Tanto que en el desarrollo actual de los países capitalistas a esta etapa del sistema suele llamársele economía de crédito, dado el papel fundamental que juega la función crediticia en las actividades productivas, distributivas y consuntivas.

¿Y qué es el crédito? Cuando una persona se presenta a un banco a solicitar dinero para adelantar cualquiera actividad económica y el banco se lo concede, después de tomar todas las medidas de protección de ese dinero y de asegurarse el pago de los respectivos intereses, se está efectuando una operación de crédito. El crédito viene a ser así la transferencia de dinero o, en otras palabras, el uso que se hace de dineros ajenos.

"En un sentido general, dice Petit, el crédito es el cambio que se hace de un bien actualmente disponible por una promesa de pago"[1].

Para que el crédito pueda llevarse a cabo se supone el pago de un precio por el uso del dinero. Este precio que es el interés, puede estudiarse con sus diferentes interpretaciones en el capítulo correspondiente.

El crédito y la riqueza

Los autores suelen definir el crédito como el cambio de una riqueza presente por una riqueza futura. Se considera que la operación del crédito es tan

[1] L. Petit y R. de Veyrac, en *El Crédito y la Organización Bancaria*, pág. 19, Ed. América.

solo el cambio que hacen dos personas –prestamista y prestatario– de riquezas separadas por el tiempo. En este caso la riqueza se toma en la acepción de dinero. De ninguna manera puede confundirse con el capital, ni mucho menos con la riqueza en términos productivos y de trabajo. Sobre el particular ha existido confusión, especialmente cuando se cree que el crédito puede por sí mismo ser sinónimo de creación de capitales.

Cuando la comunidad adquiere obligaciones de una empresa, pueden las personas poseedoras de dichos títulos recuperar su dinero vendiéndolas en la bolsa de valores, pero solo el dinero recibido por la empresa se convierte en capital si se orienta a la actividad productiva a través de la compra de mano de obra. En apariencia un mismo capital-dinero se encuentra en poder de la empresa y en poder de los prestamistas con sus documentos en condiciones de venderse para recuperar las sumas invertidas con anterioridad. "Pero en realidad no existe la multiplicación de capital en ninguna parte. El crédito no es una varita mágica que permita enriquecerse a la sociedad sin la intervención del trabajo del hombre"[2].

"El crédito, dice Mill, tiene una gran fuerza, pero sus efectos no son mágicos, como tanto se suele suponer: no puede crear algo de la nada. Con frecuencia se habla como si toda extensión del crédito equivaliera a una creación de capital. Parece extraño que sea necesario hacer observar que, no siendo el crédito otra cosa que un permiso para usar el capital de una persona, no puedan aumentarse con él los medios de producción, sino solo transferirlos"[3].

"Si todo título de crédito, es decir, si todo crédito constituyera realmente una riqueza, comenta Gide, bastaría con que cada ciudadano de un país prestara su fortuna a su vecino para, de repente, duplicar la fortuna de ese país"[4].

El crédito es sólo un instrumento para convertir el capital monetario inactivo en capital de crédito. Y el interés que gana este capital es la consecuencia del beneficio que puede producir ese capital en la actividad productiva con el uso del trabajo. Porque el interés proviene del beneficio o participa del beneficio que ha producido el trabajo.

Clases de créditos

Sin embargo, los créditos pueden tener diferentes destinos y pueden ser de diferentes clases. Pero ejemplo, los dineros ahorrados unas veces se vinculan directamente a la actividad de la producción, otras a los sectores co-

[2] L. Petit, *ob. cit.*, pág. 35.
[3] John Stuart Mill, en *Principios de Economía Política*, pág. 446. Ed. Aguilar.
[4] Charles Gide, en *Curso de Economía Política*, pág. 281, Ed. El Ateneo.

merciales y especulativos o pueden orientarse hacia los créditos de tipo personal o consuntivo. De acuerdo con la clase de crédito que se trate, la utilización de estos dineros o de estos recursos se manifiestan de manera diferente en la economía.

Los créditos a la producción

Cuando el dinero de crédito se canaliza hacia las inversiones, la actividad económica recibe los efectos positivos de la operación crediticia. Es éste un crédito que incide directamente en el desarrollo creando situaciones de incremento económico, de expansión de los negocios. Si, por ejemplo, un instituto de crédito presta a un cliente cierta cantidad de dinero para la adquisición de un vehículo importado para uso personal, no está haciendo ningún bien a la economía nacional si ha dejado de prestarle esa misma cantidad a un agricultor que pensaba comprar un tractor para una explotación más técnica de su tierra. E incluso los mismos créditos productivos permiten a la larga crear ampliaciones en los sectores comerciales por las nuevas posibilidades o transacciones de la mayor producción, lo mismo que en el campo consuntivo en general, ya que los nuevos ingresos provenientes de los salarios, intereses y utilidades, animarán la demanda, "En dos sentidos es exacto que el crédito a la producción aporta las ventajas, dice Vito, y es así en cuanto encauza a ella fuentes que serían utilizadas de manera distinta, o lo serían menos provechosamente y en cuanto permite acelerar el ritmo de los procesos productivos"[5].

Los créditos al consumo

Pocos beneficios otorga el crédito al consumo, a la economía. Y ni siquiera puede decirse que favorece a las personas que los reciben. Precisamente por el peligro que acarrea a los prestatarios era por lo que los moralistas del pasado lo condenaban: la mayoría de las veces los deudores que han obtenido créditos para gastar en bienes de consumos se ven arruinados, ya que tienen que vender sus propiedades para hacer frente a los compromisos. Pero lo más grave es que los préstamos para consumo pueden crear inflaciones por la capacidad de compra que engendran[6].

En el análisis de los créditos personales para el consumo debe tenerse cuidado para no confundirlos con las doctrinas sobre "democratización del crédito". La democratización en este caso tiene que tomarse en el sentido del acceso que puedan tener al instituto crediticio ciertos estratos productivos distintos a las empresas poderosas o monopolísticas, como podría ser el caso

---

[5] Vito, *ob. cit.*, pág. 606.

[6] Podría decirse que un crédito productivo en inversiones a largo plazo, puede llegar a constituir un potencial inflacionario. Pero cuando se explicó en el análisis de las inflaciones moderadas, se supone que el equilibrio aparece una vez que entren en juego las ofertas de dichas inversiones.

de las pequeñas industrias o de sectores económicos de influencias financieras limitadas, pero de ninguna manera puede entenderse como la vulgarización personal del crédito, especialmente en los sectores puramente consumidores. Democratización crediticia, más concretamente significa liberación de la rigidez en las exigencias de garantías que solo pueden cumplir las empresas poderosas, limitando de esta manera la acción crediticia y sus beneficios a ciertos grupos.

Los créditos públicos

Cuando es el Estado quien hace el papel de prestatario, los créditos pueden canalizarse hacia la inversión o hacia el consumo con las diferentes consecuencias ya analizadas. Si el Estado adelanta créditos con destino a la realización de obras de incremento involucradas en programas definidos de desarrollo económico o social, estos dineros provenientes de recursos extraordinarios tienen sus efectos favorables en la expansión económica.

"Los empréstitos públicos, se afirma correctamente, pueden considerarse productivos cuando sirven para desarrollar o perfeccionar el instrumental nacional; por ejemplo, para construir carreteras, vías férreas, proveer del equipo necesario para convertir en productoras de energía a las cascadas o crear redes de distribución de energía eléctrica, etc.".

No puede decirse lo mismo cuando el crédito público se hace para gastos de burocracia, gastos militares y gastos de consumo o para cubrir déficits fiscales. "Cuando se invierten créditos en las construcciones de carreteras, dice Hernández Rodríguez, o en otros programas de fomento económico, acontece que las actividades productivas de esa inversión determinan el ensanche de la prosperidad nacional. Puede llamarse a esa política de "prosperidad al debe", pero la política de prestar para cubrir los déficits presupuestales es verdaderamente grave, puesto que presenta la vida cotidiana a debe, la miseria a debe"[7].

"El crédito público, como el privado, afirma Einaudi, puede ser útil si las sumas conseguidas con él se gastan en un fin considerado como necesario o conveniente para la colectividad; pero no tiene por sí mismo ninguna virtud taumatúrgica para multiplicar la riqueza nacional"[8].

Los créditos especulativos

Los préstamos de dinero que favorecen a los especuladores para adquirir bienes raíces, valores bursátiles o artículos de consumo, son créditos desfavorables para el normal desarrollo de la economía. Las especulaciones al alza

---

[7] Guillermo Hernández Rodríguez, en *Curso de Ciencia Financiera*, dictado en la Universidad Nacional de Colombia.

[8] Einaudi, *ob. cit.*, pág. 294.

inflan los precios y crean trastornos de tipo económico y social. Lamentablemente los institutos crediticios privados ceden buena parte de sus recursos a los especuladores, coadyuvando así en los "movimientos desordenados" de alzas y bajas de valores mobiliarios o en la inestabilidad de los tipos de cambio o cotizaciones de monedas extranjeras.

El crédito y los bancos

Los establecimientos bancarios constituyen los organismos encargados de desarrollar la actividad del crédito en la economía moderna. Ellos recogen los dineros dispersos en poder de las empresas y del público para luego prestarlos a las mismas empresas o personas.

"La actividad de los bancos, dice Von Mises, como negociadores de crédito se caracteriza por los préstamos de dinero de otras personas, es decir, de dinero tomado a préstamo. Los bancos toman dinero a préstamo para prestarlo a su vez. Son banqueros solo aquellos que prestan dinero ajeno"[9].

Los bancos, por lo tanto, en su doble función de recogedores de dinero y de administradores de esos dineros para su beneficio, adelantan dos clases de operaciones: operaciones pasivas que los convierten en prestatarios cuando están haciéndose cargo de los depósitos y valores mobiliarios de sus clientes, y operaciones activas, que los convierten en prestamistas, una vez que emplean los medios disponibles para concederle crédito a los comerciantes, industriales, especuladores, organismos públicos, etc. De esta manera, comenta Robles, los bancos realizan "la doble función de recibir dinero a crédito en forma de depósitos del público en general, y de prestarlo, también en forma de crédito, ya exigiendo garantías, ya tomando en cuenta determinadas condiciones personales de sus clientes"[10].

El proceso histórico de los bancos

De acuerdo con los historiadores, en los comienzos del capitalismo la banca empezó con funciones meramente de cambista o de "ropero" para guardar el dinero o los bienes de los comerciantes. "La actividad de la banca en la época precapitalista, relata Weber, se manifestó primeramente en todos aquellos lugares donde había en circulación una pluralidad de clases de dinero; son las operaciones realizadas por los **cambistas.** Otro de los fines más antiguos de los bancos fue la **custodia de dinero** (operaciones de depósitos) en donde los banqueros eran grandes administradores de patrimonios[11]. Para adelantar estas operaciones, los primitivos banqueros cobraban

[9] Ludwig Von Mises, en *Teoría del Dinero a Crédito*, pág. 283, Ed. Zeus.

[10] Luis Rafael Robles, en *Moneda y Banca*, conferencias dictadas en la Universidad Nacional de Colombia.

[11] Max Weber, en *Historia Económica General*, pág. 272. Ed. Fondo de Cultura Económica.

debidas comisiones que representaban entonces con exclusividad sus utilidades. Pero con el tiempo descubrieron que los dineros que les dejaban en custodia no eran reclamados a la vez por sus clientes y que siempre existía una cantidad proporcional en sus cajas. Dado este fenómeno, llamado **ley de los grandes números,** comenzaron a utilizar los dineros ajenos para sacar un beneficio mayor a través del crédito que hacían a otras personas. A la larga, los mismos banqueros que recibían primas por custodiar dineros pasaron a ofrecer primas o intereses a los comerciantes o ricos para que se los depositaran.

"Los bancos antiguos, dice Aldrighetti, difieren de los modernos principalmente por la diversidad de las funciones. Los primeros consideraban como sus funciones principales la conservación del dinero, momentáneamente ocioso, y el cambio. Pero los bancos que al principio mantenían ocioso el dinero que se les confiaba para su conservación y solicitaban una compensación por la conservación misma, comenzaron a emplearlo en préstamos de distinta índole que les proporcionaba un lucro. Entonces, en vez de ser el banco quien recibía una compensación por la conservación del dinero del depositante, fue este último el que recibió una compensación del banco por la concesión que se otorgaba de disponer de aquel"[12].

Funciones de los bancos

Las utilidades de los bancos resultan de la diferencia entre las sumas que pagan a los depositantes como prestatarios y las sumas que reciben como prestamistas. Siempre el tipo de interés cobrado por los bancos es mucho mayor que el tipo de interés pagado a sus depositantes. En muchos países los bancos no pagan intereses por sus depósitos a la vista, aprovechándose así de la suma total de los intereses recibidos. Además del crédito y de los descuentos, los bancos adelantan otras operaciones que les suministran beneficios.

Los bancos gestionan ciertas actividades relacionadas con los bienes de sus clientes: guardan en custodia sus valores mobiliarios, sus joyas o sus dineros extranjeros; compran y venden acciones, bonos, etc., negocian monedas extranjeras y también algunos intervienen en la financiación de empresas.

Estas operaciones de los bancos comerciales varían de acuerdo con los países o de acuerdo con la estructura cualitativa de cada institución. Por ejemplo, en los Estados Unidos "el sistema comercial bancario, conceptúa Brooke Willis, posee ciertos rasgos característicos. Si bien facilitan un amplio volumen de servicios, su actividad principal es el préstamo y la inversión del efectivo obtenido por medio de la recepción de depósitos a la vista y a pla-

[12] Angelo Aldrighetti, en *Técnica Bancaria*, págs. 7 y 8, Ed. Fondo de Cultura Económica.

zos. Además de los depósitos corrientes, los bancos mantienen **depósitos de seguridad,** es decir, facilidades de guarda, y pueden también actuar en varias capacidades fiduciarias, notablemente, como agentes de confianza, albaceas, administradores y procuradores de fincas; como custodios de valores y depositarios"[13].

Por qué se acude al banco

El público acude a los bancos por dos razones fundamentales: primera, por la confianza que inspiran para depositar los dineros, dadas las garantías de los capitales suscritos y pagados, la política de liquidez, etc., y segunda, por los servicios que prestan en los pagos y compensaciones, en los créditos y en las financiaciones de empresas.

El banco, en la actividad del capitalista, es un instrumento de máxima importancia en la vida de los negocios. Su influencia en la canalización del ahorro y su poder en la creación de medios de pagos, permite que muchas veces a la economía capitalista se le tenga como economía de crédito. En este aspecto los bancos modernos "cumplen tres grandes funciones que reflejan 1o. La intermediación del crédito; 2o. La intermediación de los pagos; y 3o. La administración de capitales (operaciones sobre títulos)"[14].

Conducta general de la banca comercial

Dado el carácter de empresas particulares y de lucros de la banca comercial, cualquiera operación que ellos intenten llevar a cabo debe presentarles tres ventajas fundamentales: 1o. **Rendimiento,** que consiste en el precio que cobran por el uso del dinero, o, en otras palabras, el tipo de interés, si se trata de crédito, o en general, la suma total de dinero que el negocio producirá; 2o. **Seguridad,** que tiene que ver con la garantía para la restitución de los dineros prestados o invertidos, y 3o. **Liquidez**, que atañe a la posibilidad de recuperar fácilmente los dineros cuando estos se hagan exigibles.

Del rendimiento ya hemos hablado anteriormente y como se sabe está sujeto a una serie de factores, aunque habrá de suponerse que la banca comercial tenderá siempre a obtener el máximo en sus operaciones.

La seguridad la toman los bancos con medidas que atienden a condiciones intrínsecas o extrínsecas. Aunque toda operación de crédito se supone descanse en la confianza –confianza de recuperar el dinero prestado–, los bancos se percatan de las cualidades de sus clientes desde el punto de vista puramente personal, y de las garantías que ofrecen, ya sean por su solvencia o por condiciones económicas de los fiadores que respaldan la operación.

---

[13] J. Brooke Willis, en el capítulo de La Banca en los EE.UU., del libro *Sistemas Bancarios*, editado por B. H. Beckhart, pág. 262, Ed. Aguilar.

[14] Aldrighetti, *ob. cit.*, pág. 9.

Cuando se habla de liquidez de un banco, dice Schneider, hay que distinguir, con toda precisión, dos aspectos: la liquidez en el sentido de la capacidad del banco para poder cumplir en todo momento sus obligaciones vencidas, y la liquidez en el sentido de la capacidad de poder otorgar nuevos créditos, es decir, la capacidad de poder contraer menos obligaciones de pagos[15]. "La liquidez, explica con más claridad Von Mises, es aquella condición del activo del banco que permitirá a éste cumplir todas sus obligaciones, no sólo enteramente, sino también a su debido tiempo, es decir, sin verse obligado a solicitar aplazamiento de sus acreedores. La liquidez es una especie particular de solvencia"[16].

Teniendo en cuenta los fenómenos anteriores, en la operación crediticia, una mayor seguridad y liquidez, representará un menor beneficio para el prestamista, si se compara con otras operaciones de posibles riesgos, las cuales pueden suponer aumentos en las tasas de provechos.

Los recursos de los bancos

Ya se ha dicho que los bancos trabajan con los dineros ajenos que obtienen a través de los depósitos. Cuando los clientes del banco abren sus cuentas para dejar sus dineros en forma de depósitos, el organismo crediticio se convierte en deudor, subiendo las cuentas del pasivo en proporción a dichos depósitos. La deuda del banco o el depósito puede ser el efecto de la entrega de billetes o documentos o de créditos concedidos por el mismo banco en forma de adelanto que se suma a la cuenta del cliente.

"Los depósitos bancarios, dice Sayers, llamados a veces "dinero bancario", forman, con mucho, la mayor parte de la oferta monetaria en los países más adelantados. El depósito bancario es, simplemente, una obligación de un banco hacia un individuo o sociedad. El banco asienta en sus libros tanto "a favor" del señor Fulano de Tal, a cambio de ciertos derechos"[17].

Clases de depósitos

De acuerdo con el tiempo de vencimiento y con ciertas características especiales referentes a los métodos usados para retirar los fondos, los depósitos son conocidos con diferentes nombres. Los más importantes se pueden explicar así:

Depósito a la vista, también llamados en cuenta corriente, que son aquellos que pueden retirarse cuando el cliente lo tenga a bien. Para hacer

---

[15] Eric Schneider, en *Teoría Económica* (Teoría del Dinero y de la Ocupación), pág. 17, tomo II, Ed. Aguilar.

[16] L. von Mises, *ob. cit.*, pág. 362.

[17] R. S. Sayers, en *La Banca Moderna*, pág. 16. Ed. Fondo de Cultura Económica.

estos retiros el cliente utiliza los cheques, los cuales son órdenes de pago que sirven a los giradores para retirar parte o el total de lo depositado o para que lo retiren otras personas a quienes se autoriza en dicho documento. El cheque viene a ser el dinero de los bancos y juega un papel principal como medio de pago y como instrumento de compensación.

Los depósitos a la vista, por razón de su cualidad de poder ser retirados en cualquier momento, exigen el máximo de cuidado a los bancos para su utilización. Sin embargo, los depósitos a la vista se convierten en la materia prima principal, no solo para la actividad prestamista de los bancos, sino también para la creación de más recursos para mayores créditos.

Los depósitos a plazos fijos, son retirables en fechas determinadas, permitiendo así a los bancos poder utilizarlos con un máximo de seguridad. Por lo regular estos depósitos reciben intereses, ya que representan una especie de inversión de ahorro para el depositante. En el aspecto de la reserva legal también debe suponerse que estos depósitos necesitan de una menor protección, por conocer los bancos las fechas de posibles retiros.

Los depósitos con aviso previo, tienen la característica de que sólo pueden retirarse después de que el depositante hace al banco el anuncio anticipado. Estos depósitos, que reciben intereses un poco más bajos que los depósitos a término fijo, suelen acostumbrarse para los depósitos de sumas elevadas, cuyo reintegro en forma inesperada puede causar perturbaciones en los bancos.

Los depósitos de ahorro, se llevan en libretas especiales que guarda en depositante pero que entrega al banco cada vez que hace un depósito o que retira dinero, a fin de que se sumen o resten las cifras correspondientes a la operación. Estos depósitos ganan intereses de acuerdo con saldos periódicos o con la conducta sobre el particular, de cada país o de cada entidad.

Las reservas bancarias

Todos los bancos comerciales se encuentran obligados a mantener en caja o en depósitos en los bancos centrales una cantidad proporcional a los depósitos, que varía en razón a las diferentes clases de depósitos o a la conducta crediticia del país. Por ejemplo, y como ya hemos dicho, los depósitos a la vista necesitan de porcentaje más altos que los depósitos a plazo fijo. Y los depósitos de aviso previo mantendrán porcentajes más o menos iguales a los de plazo fijo, por lo menos en el tiempo que va de la operación del depósito a la fecha correspondiente del aviso. Las reservas legales o encajes de la banca comercial son, por lo tanto, los porcentajes en dinero que están en los bancos obligados a conservar en relación a los depósitos recibidos.

Estas reservas también varían de acuerdo con el grado de desarrollo de un país. Así, en los países desarrollados, donde el uso del cheque es muy fre-

cuente, donde la compensación es más activa, donde la costumbre del cheque cruzado está bastante generalizada, en fin, donde el porcentaje de los medios de pagos creados por los bancos es muy alto en relación al porcentaje de billetes en circulación, etc., estos porcentajes de reservas son bastante bajos. Por el contrario, en los países subdesarrollados, por darse los fenómenos anteriores con menor intensidad, se tiende a una mayor reserva en relación con los depósitos.

Como quiera que todas las operaciones no se efectúan a través de cheques y permanentemente se están demandando billetes o dinero en efectivo en las ventanillas de los bancos, estos, necesariamente, tienen que mantener moneda emitida por el banco central, a fin de evitar desconfianza por parte de sus clientes.

En la economía, en la época económica actual, la reserva legal no tiene, desde el punto de vista de la protección de la liquidez, la misma importancia del pasado. Ahora los retiros en efectivo son limitados y la vigilancia que se mantiene sobre las actividades adelantadas por la banca comercial, lo mismo que las facilidades y oportunidades que brinda la banca central en su papel de banquero de los otros bancos, permite rápidamente a cualquier instituto de crédito sortear una difícil e inesperada situación.

En la economía moderna el porcentaje de la reserva más bien se utiliza como una herramienta directa para manipular la conducta crediticia: de esta manera, cuando el banco central se encuentra interesado en una política de expansión crediticia, de aumento de la masa circulante, baja el porcentaje de reserva, con el objeto de otorgarle a los bancos más oportunidad de utilizar los depósitos o de crear dinero con los créditos. Si, en caso contrario, dada una situación inflacionaria o de abuso de la actividad crediticia, se intenta limitar los medios de pagos, entonces se sube el encaje, para lograr efectos distintos. Debe tenerse presente que la reserva de la banca comercial se hace con billetes emitidos por el Banco Central, a diferencia del encaje del banco central que está representado en metales o divisas.

Los sistemas de compensaciones

El sistema de compensación o de canje que se lleva a cabo a través de los cheques, permite a los bancos comerciales sustituir el dinero-billete por sus propios medios de pagos. La compensación consiste en los cambios que efectúan los bancos entre sí de los cheques que han girado sus clientes. Con la compensación los bancos no necesitan pagar en efectivo los cheques y las operaciones de cambio se reducen a simples asientos en libros propios para tales fines. Estos cambios se efectúan en sitios especiales o en oficinas determinadas del banco central.

"Jurídicamente, dice Tobón, la compensación es un acto por el cual cuando dos personas que son deudoras una de otra en condiciones iguales, es

decir, de la misma cosa y en cantidad determinada, se extinguen las deudas por ministerio de la ley; de suerte que para poder hacer la compensación de los créditos bancarios, es necesario poner a los bancos en la situación de acreedores y deudores recíprocos. Se trata de un efecto legal que se produce cuando concurren determinadas circunstancias"[18].

Supongamos que Rodríguez gira un cheque de su banco A, a favor de Martínez que tiene su cuenta en el Banco B, por la suma de cien pesos. A su vez Hernández, con cuenta en el banco B, paga una deuda de ciento veinte pesos con un cheque a Pérez. Pérez tiene su cuenta en el banco A. Si Martínez y Pérez depositan en sus cuentas los cheques recibidos, los representantes de los bancos A y B se cambian los cheques en sus condiciones de acreedores y deudores utilizando los mecanismos o técnicas especiales de la compensación. En esta compensación el Banco B ha quedado como deudor del Banco A en la suma de veinte pesos.

Si la compensación se hubiera efectuado, no se habría necesitado retirar una suma de doscientos veinte pesos en efectivo para cubrir las cantidades giradas. Cuando los cheques girados son "cruzados" se asegura previamente la compensación.

"Aunque no en todas las cámaras de compensación son iguales los métodos de trabajo, dice Petit, se asemejan todas en la organización siguiente. Cada banco envía diariamente un representante, portador de los efectos a cargo de otros establecimientos. Estos efectos se clasifican por bancos deudores. Cuando se da principio a la sesión, los representantes de los bancos que tienen efectos que cobrar entregan a cada uno de los demás bancos, junto con una lista o estado recapitulativo, el fajo de efectos girados en su contra. Estos estados los verifican y suman los empleados de los bancos deudores, quienes los devuelven después de registrados, a los representantes de los bancos acreedores. Cada uno de los establecimientos que participan en la compensación conoce de este modo, de manera cierta, el monto de sus créditos y de sus deudas y puede deducir su saldo deudor o acreedor"[19].

Una vez sumados los saldos acreedores y deudores de todos los bancos, en partidas separadas, debe encontrarse una igualdad. De otra manera se supone error en las cuentas. Quiere decir lo anterior que el total de las deudas de los bancos tiene que ser igual al total de saldos acreedores. Tales saldos se asientan en los libros especiales que para el efecto conservan en el banco central.

---

[18] Lázaro Tobón, en *Significación Económica de la Compensación Bancaria*, Revista No. 335 del Banco de la República.

[19] Petit y Veirac, *ob. cit.*, pág. 116. En Estados Unidos e Inglaterra los organismos de compensación se les conoce como Clearing House, en Francia como Cámaras de Compensación y en otros países como Oficinas de Canjes.

La creación de dinero por parte de los bancos

La banca comercial puede crear dinero a través de los créditos y de los depósitos. Aunque parezca paradójico, cuando un banco efectúa una operación de crédito aumenta sus depósitos en vez de disminuirlos. A su vez, a medida que suben los depósitos, más posibilidades de prestar dinero tienen.

Los medios de pagos

Antes de empezar a explicar los puntos anteriores, estudiemos los medios de pago. En el pasado la masa de dinero en circulación estaba constituida, ya por las monedas acuñadas o, posteriormente, por los billetes emitidos. En la época actual los medios de pagos están representados principalmente por los depósitos a la vista. En otras palabras, puede decirse que el medio circulante lo componen los billetes y monedas emitidas por el banco central y los depósitos retirables en cheques.

El dinero bancario depende de los depósitos y de la reserva legal y a la vez los depósitos están relacionados con la emisión del banco central y con el dinero en efectivo que circula. El total de los medios de pagos puede ser igual a la suma de la parte de la emisión que circula más la parte de la emisión que se deposita en la banca aumentada en relación al encaje y a la conducta interna crediticia de la banca.

Dado el caso que el banco central emite billetes por una suma de **mil millones** de pesos, de los cuales 400 millones quedan en poder del público para la circulación y 600 millones van a los depósitos, si la reserva legal de la banca comercial es de 20%, el total de los medios de pagos puede alcanzar la cifra de 3.400 millones: 400 millones de billetes en circulación más 3.000 millones de depósitos.

Para calcular los medios de pagos que pueden crear los bancos de acuerdo con los depósitos y con el porcentaje de reserva legal, se asigna al porcentaje de reserva una igualdad de ciento por ciento y se deducen los medios de pagos de la siguiente regla de tres[20].

$$\begin{matrix} 20 : 100 \\ 600 : X \end{matrix} \; ; X = \frac{600 \times 100}{20} = 3.000$$

Ahora, si el porcentaje fuera de 10, la relación sería:

$$\begin{matrix} 10 : 100 \\ 600 : X \end{matrix} \; ; X = \frac{600 \times 100}{10} = 6.000$$

[20] El cálculo también puede basarse a través del multiplicador, de acuerdo con el ejemplo expuesto en el capítulo de la Moneda.

Se comprende así el ejemplo dado en el capítulo de la moneda, cuando decíamos que el porcentaje del encaje juega un papel importante en la creación de la masa monetaria, ya que si la reserva es de 20%, significa que por cada peso depositado en un banco, el banquero cuenta con la oportunidad de aumentar en cinco pesos el medio circulante. En este último caso, el banco podrá prestar por cada peso depositado cuatro pesos y dejar dicho peso para cubrir la reserva del 20%.

De esta manera, a medida que baja el porcentaje de reserva, la capacidad de crédito, es mayor y viceversa. Si el porcentaje de reserva fuera de 100%, los bancos no podrían crear dinero y sus funciones volverían a las épocas pasadas de guardadores de bienes y billetes o de instituciones de ahorros, con "servicio de cheques para comodidad de las empresas y particulares".

"Un plan de mantener una reserva de efectivo igual al 100% de los depósitos, comenta Hansen, impediría a los bancos comerciales emitir dinero y el derecho de emisión recaería exclusivamente en el banco central o en forma de depósitos a la vista. Sin embargo, los depósitos a la vista serían siempre iguales a los de reserva legal de los bancos asociados"[21].

Los créditos y la creación de dinero

Hasta ahora hemos venido hablando de la moneda bancaria o de los medios de pagos creados por los bancos. Estos medios de pagos dependen de los depósitos y se hacen efectivos a través de los cheques. También se ha explicado el origen de los depósitos ya sea en su formación primaria con los billetes del banco central o con los créditos que hacen los mismos bancos.

En verdad cuando un banco concede un préstamo, en vez de limitar sus depósitos los aumenta. De esta manera, si a un cliente prestatario se le ha concedido un préstamo de 100 pesos, el banco lo dota de una chequera para que gire hasta por esa cantidad. Mientras tanto, pasará a sus activos el documento firmado y sumará a sus depósitos la suma de 100 pesos, aumentado así los depósitos totales sin que en realidad se haya efectuado ningún depósito real o efectivo. Mientras el cliente no saque la suma acreditada, los depósitos se mantienen en aumento.

"En una economía en la que los pagos por medio de cheques superan a los pagos en moneda real, los créditos abiertos en todas formas por los bancos tienen por efecto engendrar nuevos depósitos. Así, cuando un negociante entrega efectos a descuento, el banco carga la cuenta **Cartera** y abona la de su cliente. La masa de cuentas corrientes acreedoras aumenta, pues, en una suma igual al valor de los efectos descontados".

---

[21] Alwin H. Hansen, en *Teoría Monetaria y Política Fiscal*, pág. 38, Ed. Fondo de Cultura Económica.

En el modelo del banco único, explicado por Wickssell, con más razón se lleva a cabo la creación de dinero por medio de los depósitos, especialmente si se parte del supuesto del uso bastante generalizado de los cheques.

También los economistas analizan el fenómeno de creación de dinero sin previa creación de crédito. Schneider pone el ejemplo siguiente: "El empresario E obtiene del banco un crédito por el importe de 1.000 pesos. El banco concede a E un crédito por el importe de 1.000 y abre a este un depósito a la vista por ese importe: Ha aparecido una cadena ficticia de crédito: E –banco –E, cuyo primer miembro es representativo de los medios de pago. En estas condiciones se han creado nuevos medios de pago sin que haya variado la totalidad del crédito. Un incremento de la totalidad del crédito se verificará solamente en cuanto al empresario hago compras y las pague con el depósito concedido"[22].

La baja del depósito creado podría darse si el cliente favorecido sacara en efectivo la suma prestada. También podría darse reducción de dicho depósito al utilizar los cheques girando sumas a favor de terceros. Sin embargo, dada la compensación y la conducta del uso del dinero bancario, de seguro que los cheques girados aumentarán los depósitos de otros bancos, manteniendo así la suma total dentro de la economía analizada. Supongamos que el cliente hace uso de los cien pesos prestados por su banco. Si él gira tres cheques a otras personas que tienen sus depósitos en otros bancos por sumas de 10 pesos, treinta pesos y cincuenta pesos, estos cheques irán a los haberes de dichas personas aumentando los depósitos de sus bancos. En el banco prestamista se han reducido los depósitos en 90 pesos, pero a su vez han aumentado en los otros bancos que recibieron los depósitos de sus clientes.

En resumen puede decirse que para que "un banco pueda crear cualquiera cantidad de dinero, han de cumplirse dos supuestos: a) Que los clientes solo pueden hacer efectivos en dineros bancarios los créditos concedidos, y b) Que en la concesión de créditos los bancos procedan a igual paso".

El límite para la creación de dinero por parte de los bancos depende de la política monetaria. Por ejemplo, la reserva legal, permite medir la posibilidad de dicho límite, de acuerdo con las explicaciones anteriores.

De todas maneras, en el concepto de depósitos debe abarcarse a los depósitos reales en billetes o valores y a los depósitos o autodepósitos que crean los mismos bancos y que se traducen en dinero a través de los cheques. "Incluso estos llamados depósitos ficticios, dice Wickssel, son depósitos reales, ya que el prestatario ha adquirido el derecho de retirar toda la cantidad a que se eleva el préstamo concedido, y si deja parte del mismo en el banco, no

[22] Schneider, *ob. cit.*, pág. 19, tomo II.

cabe duda de que dicha cantidad es un depósito, como si realmente lo hubiese efectuado una tercera persona. Si el prestatario retira toda la cantidad para adquirir bienes y el vendedor de los mismos ingresa el dinero percibido en su cuenta corriente, todo el mundo considerará este de depósito como "real" pese a que en el fondo no existe diferencia alguna entre ambas sumas de dinero"[23].

El descuento

Por ser la operación bancaria más usada y por la importancia que presenta en el análisis teórico de la conducta crediticia, el descuento se estudia con sumo interés en la economía bancaria.

Se puede llamar descuento a la operación comercial adelantada por un banco al recibir un documento de crédito, por ejemplo, una letra de cambio, pagadero en fecha posterior, y hacer entrega a su propietario de una cantidad de dinero o un crédito bancario inferior a la de su valor nominal. También se reconoce como descuento la diferencia entre el valor nominal del documento y el precio en que lo ha adquirido el banquero. Esta diferencia es la prima que gana el banquero por dicha operación.

Sea el caso del comerciante Jiménez, que ha recibido una letra de cambio pagadera a un mes por la suma de 100 pesos, de la venta hecha al señor González de un pequeño radio. El señor Jiménez se presenta a su banco a descontar la letra y el banco entrega, por ejemplo, 95 pesos, o le concede un crédito por esa suma. En ese caso, la operación general por medio de la cual el banco acepta o "compra" el documento de vencimiento posterior a un precio inferior al valor nominal, es el descuento. Como también lo es la cantidad de cinco pesos retenida por el banquero, la cual constituye su utilidad o interés.

El descuento aparece así como un medio eficaz y fecundo para promover la actividad comercial a crédito, para convertir los documentos de crédito en dinero y para alimentar la masa circulante. De esta manera, a medida que sean mayores las operaciones de crédito, mayores serán las oportunidades para las compras y ventas a créditos y mayores serán también los flujos de medios de pagos al caudal general de circulante.

La actividad del descuento es sometida a diferentes conductas, de acuerdo con la política bancaria y monetaria de los países o de los bancos centrales. E incluso el descuento es utilizado como herramienta indirecta en los intentos de orientación de la expansión o contracción crediticia. Pero, en términos generales, los bancos pueden descontar en proporciones a sus capitales. En algunos países las cifras movilizadas en los descuentos superan hasta dos veces

[23] Knut Wickssell, en *Lecciones de Economía*, pág. 266, Ed. Aguilar.

los capitales de los bancos. "Por ejemplo, si los efectos que descuenta un banco vienen a quedar guardados, por término medio, sesenta días en su cartera, el total de descuentos concedidos en el curso de un año representa aproximadamente la media de las sumas que figuran en los sucesivos balances bajo el título de **Cartera de descuento.** Si esta cartera es diez veces más elevada que el capital, querrá decir que el banco habrá descontado en el año una cantidad de efectos cuyo valor llegará sesenta veces el de su fondo social".

La orientación o selección del crédito, que pueda adelantarse a través del descuento, lo mismo que la búsqueda de ampliación o contracción de los medios de pagos por el mismo conducto depende ante todo de las manipulaciones del redescuento, o tasa oficial de descuento de la banca central.

Operaciones con valores mobiliarios

En la etapa del capitalismo financiero los bancos, al lado de las operaciones puramente crediticias, adelantan otras más activas que los convierten en financiadores de empresas o en colocadores a sus clientes de valores mobiliarios. Los **bancos de negocios** cumplen el papel de vendedores de las acciones de las empresas o de los bonos del Estado. Por estas operaciones los bancos reciben simples comisiones, pero también practican la especulación obteniendo sus ventajas por intermedio de las oscilaciones del mercado de valores. Otros bancos financian a las empresas o participan en sus financiaciones para más tarde controlar sus existencias o vender las acciones que poseen a los precios de mercado.

LA BANCA CENTRAL

El banco central es el principal organismo de la actividad bancaria, crediticia y monetaria de un país. A través del tiempo las características del banco central han ido evolucionando de tal manera que en las economías modernas sus funciones son diversas.

Los bancos centrales han tomado diferentes nombres de acuerdo con la importancia de una de sus funciones específicas, por ejemplo, bancos de emisión, bancos de reserva, etc.

Sin embargo, en la actualidad la banca central cumple no sólo funciones de tipo pasivo, sino que también en forma dinámica orienta y controla el mercado crediticio y monetario. El Estado, sea cual fuese el tipo de banco central, se ha venido a servir de estas instituciones, cediéndoles las facultades de dirección de la conducta bancaria en general.

El objetivo de un banco central, dice Sayers, en contraste con el de un banco comercial, es controlar a los bancos comerciales en una forma tal que se promueva la política monetaria del Estado. Esta posición supone tres aspectos fundamentales: primero, un banco central no existe, como existe un

banco comercial, para obtener en beneficio de sus propiedades las máximas utilidades posibles; segundo, debe contar con algunos medios de control sobre los bancos comerciales; y tercero, está subordinado al Estado[24].

Funciones generales de la banca central

En sus propósitos de servir de banquero de los otros bancos comerciales o del Estado, de acuñar o emitir la moneda o los billetes que circulan, de negociar con el Gobierno, etc., el banco central realiza un sinnúmero de actividades. Más o menos en todos los países la banca central mantiene una serie de funciones que pueden agruparse de la siguiente manera:

1o. Funciones de emisión de billetes.
2o. Funciones de Redescuento.
3o. Funciones de control y dirección del crédito.
4o. Funciones de banquero prestamista de los otros bancos.
5o. Funciones de custodia de reservas de los otros bancos.
6o. Funciones de compensaciones.
7o. Funciones de banquero del Gobierno.
8o. Funciones de operaciones con particulares.

El banco central como emisor

El privilegio de la emisión de los billetes que circulan como moneda legal, fiduciaria o representativa, ha quedado en manos exclusivas del banco central. Antiguamente los bancos privados contaban con facultades para emitir papel moneda, pasando más tarde esta prerrogativa a ser función única de los bancos centrales.

La emisión de billetes ha tenido un proceso histórico bastante interesante, desde el punto de vista del respaldo legal o metálico de dicho dinero. "Fue motivo de controversia, por más de cien años relata Kock, la cuestión de hasta dónde podría llevarse la elasticidad de la circulación de billetes sin debilitar indebidamente su seguridad y sin correr el riesgo de minar la confianza del público, o facilitar la creación de situaciones económicas precarias. Los legisladores idearon, durante ese período, cinco métodos, hablando en términos generales, de regular la emisión de billetes"[25].

Estos métodos han ido desde "el régimen de máximo absoluto" hasta el sistema libre de control. Primeramente, en Inglaterra, cuna de la banca central, se permitía en el pasado emitir sumas fijas establecidas por la ley y respaldadas por valores del Estado, que solo podían ser rebasadas con el

[24] Sayers, *ob. cit.*, págs. 93 y ss.
[25] M. H. de Kock, en *Banca Central*, págs. 31 y ss. Ed. Fondo de Cultura Económica.

debido respaldo en oro. En otras palabras, los billetes que se emitían después de cierta suma, el banco estaba obligado a respaldarlos con metal. De esta manera, la emisión total mantenía dos clases de reservas: una fija representada por documentos oficiales o comerciales de operaciones efectuadas por el banco, y otra variable en relación al encaje metálico. En otras economías el sistema era invertido: el encaje metálico respaldaba las primeras emisiones, y, llegado a cierto límite, los nuevos billetes emitidos se cubrían con documentos o activos comerciales o públicos.

En otros países la ley fijaba cifras topes de vez en cuando, que el banco central no podía burlar. Solo con el tiempo se llevaban a cabo modificaciones, de acuerdo con nuevos preceptos legales. Este sistema que fue utilizado en Francia en el siglo XIX y comienzos del XX, colocaba a los bancos centrales en un campo de movimiento bastante estrecho, aunque aseguraba, por lo menos en el sector de la emisión de billetes, cierta estabilidad monetaria.

En la actualidad los sistemas más usados son los que se basan en la imposición de porcentajes del encaje en metal o moneda extranjera por parte de la norma legal o en la simple suspensión del requisito de la reserva, permitiendo así una completa flexibilidad. "A más de la mitad de los bancos centrales del mundo, comenta una publicación del Federal Reserve Bank of New York, les exige hoy la ley que mantengan reservas en oro o dineros extranjeros contra sus emisiones de billetes y en muchos casos contra sus obligaciones o depositantes. En cuanto a los restantes bancos centrales, algunos no han estado nunca sujetos a estipulaciones formales de reservas en tanto que para otros esas estipulaciones se han suspendido"[26].

El encaje de la banca central

Como se ha explicado, la diferencia fundamental entre las reservas de la banca comercial y de la banca central, está en que esta última se hace en metal o moneda extranjera para respaldar los billetes emitidos, mientras que la primera se hace en dichos billetes. En los balances de los bancos centrales es muy fácil conocer la partida del pasivo de los billetes en circulación y la partida del activo del oro que hay en caja o en el extranjero, y de los fondos de monedas extranjeras y de otras partidas que integran el encaje. Cuando estas cifras se tienen a la mano, para calcular el porcentaje de la reserva legal basta con efectuar la siguiente regla de tres, asignándole a la cantidad total emitida una igualdad de ciento por ciento. Supongamos que los billetes en circulación emitidos llegan a 300 millones de pesos y que el banco cuenta con oro y dólares por valor de 100 millones de pesos en calidad de reserva. El encaje será entonces:

[26] Artículo de Monthy Review, publicado en la Revista No. 357 del Banco de la República.

$$\begin{matrix} 300 : 100 \\ 100 : X \end{matrix} ; X = \frac{100 \times 100}{300} = 33{,}3$$

O sea que cada peso emitido cuenta con un respaldo de 33,3 centavos.

Aunque en el pasado los encajes de la banca central se hacían casi exclusivamente para respaldar los billetes que emitían y de esta manera crear ambiente de confianza entre el público, en la actualidad el "encaje metálico no tiene más finalidad que asegurar la conservación de la estabilidad del cambio. Por eso teóricamente la reserva mínima del banco central debería fijarse, por todo esto, en función de las posibles exportaciones de metal, y no en relación a la emisión fiduciaria". Y así ha sucedido en la realidad: la inconvertibilidad y los movimientos del encaje han sido el fruto de las variaciones de la balanza de pagos. Por ejemplo, en las épocas de crisis o de desniveles desfavorables en las balanzas del comercio exterior, los países se han visto obligados a hacer uso de parte de las reservas metálicas, reduciendo de esta manera el encaje. En la historia colombiana este fenómeno ha sido frecuente.

Las emisiones y los sistemas de cambio

En la historia económica se puede hablar, en el tema de los sistemas de cambios y de las emisiones, de la época del patrón oro y de la quiebra del patrón oro. El patrón oro era sinónimo de convertibilidad y de libre flujo o reflujo de los metales en el campo internacional. "El patrón oro, dice Kemmerer, es el sistema monetario en el cual la unidad de valor consiste en el valor de una cantidad fija de oro en un mercado internacional externo que es sustancialmente libre"[27].

En el régimen de patrón oro las emisiones se cambiaban en un comienzo libremente por monedas acuñadas que servían de respaldo al papel moneda. La convertibilidad quiere decir que los billetes emitidos por los bancos pueden ser convertidos por sus poseedores en cualquier momento en oro o en el metal que respalda los billetes. La posibilidad de cambiar billetes por monedas de metal supone la exportación de los metales o su libre comercio interno. Lo mismo daba, pues, que circulara el dinero como moneda metálica o como papel moneda. Era el caso, por ejemplo, cuando en el mundo se negociaba con las libras esterlinas.

Las dificultades que sufrieron los países con la exportación e importación de oro, obligó a los gobiernos a imponer ciertas restricciones de efectos indirectos. Por ejemplo, aunque se continúa con la convertibilidad se prohíbe la acuñación a los particulares y el oro se funde en barras que hace difícil su

[27] Edwin W. Kemmerer, en *Oro y Patrón Oro*, págs. 163 y 164. Ed. Suramericana.

demanda permanente, sobre todo si se tiene en cuenta el precio mínimo de esos lingotes. A este sistema se le conoce con el nombre de **Gold Bullion Standard,** a diferencia del primero que se le llama **Gold Specie Standard.** A su vez el **Gold Exchange Standard,** asegura la estabilidad de los cambios internacionales con el oro y las divisas extranjeras convertibles en este metal.

Resumiendo este proceso, Grove dice: "En su forma primitiva, las reservas monetarias tomaban por lo regular la forma de moneda de oro. Esto era natural, toda vez que los bancos de emisión estaban obligados a redimir sus billetes en moneda de oro, que entonces podían utilizarse bien para la circulación interior o para su envío al extranjero. Sin embargo, cuando Inglaterra volvió al patrón de oro en 1925, adoptó el patrón oro en barras, por el cual Ricardo había abogado más de un siglo antes. El banco de Inglaterra estaba obligado por la Ley solamente a comprar y vender oro en barras a precios fijos y en cantidades limitadas por encima del importe mínimo legal de 1.600 libras esterlinas. Después de la primera guerra mundial se dio un paso más, consistente en la adopción del patrón de cambio oro por un gran número de países. La sustancia de esta norma es que los bancos centrales conservan una parte, o todas, en forma de depósitos a la vista en los bancos centrales, tesorería y bancos comerciales de los países extranjeros cuyas monedas son libremente convertibles en oro, y que aseguran el valor en oro de su moneda comprando y vendiendo cambio extranjero aproximadamente a la par con el oro"[28].

El redescuento

El redescuento es el descuento que hace el banco central a los documentos descontados por los bancos comerciales a sus clientes. Es el redescuento o tipo de descuento oficial una de las operaciones más activas que desarrolla la banca central y a su vez constituye una herramienta teóricamente considerada de gran validez en la orientación de la actividad crediticia. "La importancia verdadera del redescuento, afirma Kock (en su sentido más amplio), reside en que aumenta la elasticidad y liquidez de la estructura del crédito"[29].

De tanta importancia se ha catalogado el redescuento en la vida de los negocios, que muchos autores en sus exposiciones explicativas del ciclo económico, conceden una máxima importancia. Así, por ejemplo, se indica que cuando los bancos, en una etapa de contracción económica, se muestran reacios a prestar o, por efectos de la misma situación, la demanda de dinero por parte de los productores y comerciantes es limitada, una baja en la tarifa

[28] David L. Grove, en *Función y Clase de las Reservas de los Bancos Centrales.* Memoria de la Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del continente americano, tomo II, pág. 57.

[29] Kock, *ob. cit.*, pág. 109.

de descuento oficial, vale decir, en el tipo de interés del banco central, determina una mayor demanda por parte de los emprendedores si la rata de interés comercial baja. Por el contrario, si existen señales de inflación o de demasiada expansión crediticia, una subida del tipo de redescuento incidirá en la banca particular reduciendo su actividad de descuentos en la banca central. Y ya se ha visto cómo la banca comercial puede acudir permanentemente a la banca central a convertir documentos de cartera en medios de pagos para continuar adelantando operaciones de créditos.

Sea el caso de un banco A que descuenta al señor Castro una letra de cambio de cien pesos pagadera a un mes. Supongamos que el banco comercial está cobrando el 12% anual y que el tipo de redescuento normal es de 6% anual. Si se da una situación de expansión crediticia y el banco central pretende limitarla con la conducta indirecta descrita, subirá, por ejemplo, la rata de redescuento a 8%. Si el fenómeno es de depresión o exagerada tendencia a la liquidez y el banco central trata de buscar mayor agilidad del crédito o mayor volumen de los medios de pagos, puede bajar el tipo de redescuento a 3%. En el primer caso los bancos preferirán esperar el vencimiento de la letra para percibir el total del descuento; en el segundo sentirán el aliciente de la tasa baja del banco central hasta copar el cupo de redescuento que se le haya asignado, y hasta podrán ofrecer el dinero a menor precio.

"El redescuento, dice Fortsmann, es uno de los medios característicos, para no decir el más típico, de la dirección indirecta (o sea propia de la "economía de mercado") del proceso económico; es la tasa aplicada por el banco central al serle entregadas letras de cambio con el fin de crear "dinero crédito". La dirección indirecta del proceso económico efectuada por el redescuento se manifiesta en la política del descuento, la cual debe estar orientada en la combinación de standars, con el fin de realizar el principio de la escasez mediante la estabilización profiláctica del valor de consumo del dinero"[30].

La conducta del descuento descrita se suele complementar, para fines de selección crediticia, con una clasificación o selección de los documentos que pueden descontarse, de acuerdo con la actividad económica que se quiera estimular. Si el banco central se muestra interesado en el desarrollo de sectores económicos como el agrícola, el ganadero, el industrial, etc., ofrecerá a los bancos tipos de redescuentos diferenciales, en este caso inferiores a los tipos de descuentos para las operaciones comunes o preferidas por los institutos crediticios. Siguiendo el ejemplo anterior, o sea que la banca comercial descuenta al 12%, puede establecerse por parte del banco central una tasa de redescuento de 3% para préstamos a la agricultura y ganadería, 5% para préstamos a la industria y 7% para el comercio. Esta medida indirecta puede

[30] Albrecht Forstmann, en *Dinero y Crédito*, pág. 646, tomo II. Ed. El Ateneo.

conseguir una agilidad en los créditos de la agricultura, ganadería o industria, a costa de los renglones comerciales.

El Banco Central y el control del crédito

Al lado del redescuento, el banco central cuenta con otros instrumentos directos o indirectos que le sirven para definirse como el organismo de dirección y control del crédito.

Este control puede adelantarlo el banco central a través de: a) Actividad en el mercado abierto; b) El tipo de interés; c) El porcentaje de reserva; d) La selección crediticia, por conducto de diferentes medidas.

Es el control del crédito, o por lo menos debe serlo, la función principal de la banca central. Las otras funciones, e incluso la de emisión, se subordinan a la anterior o la complementan en la dinámica general.

El papel que desempeña el crédito en la economía al lado de la importancia que ha adquirido el estudio del desarrollo, han permitido que el control se haga indispensable y necesario, ya para intentar evitar los permanentes problemas monetarios, ya para aprovechar mejor este recurso en la explotación racional de la riqueza.

Aunque la eficacia del control crediticio depende de una serie de factores propios de las características de la banca central imperante, de la estructura económica, del sistema económico y social predominante y de la situación de los otros organismos estatales que sirven de medios técnicos de programación y control del desarrollo, la facultad de control del instituto emisor es poco discutida y su práctica se acepta hasta en los países capitalistas menos intervencionistas.

"Las medidas de control, considera Nadler, refiriéndose a los Estados Unidos, se han propuesto, entre otros fines, el de reprimir los desequilibrios internos ocasionados por presiones inflacionistas y, rectificar las balanzas de pagos"[31].

Para un país desarrollado, el control del crédito puede enmarcarse en los problemas puramente monetarios, desde un enfoque cuantitativo. Diferente de lo que debe suceder en una economía subdesarrollada, donde el aspecto cualitativo de condicionar los recursos del crédito a su mejor aprovechamiento para lograr la explotación de la riqueza en busca de mejores niveles productivos y sociales, es el ideal.

Pero, en términos generales, los medios de control más conocidos pueden presentarse así:

---

[31] Marcus Nadler, en *Problemas del Control del Crédito*, revista del Banco de la República No. 313.

a) Actividad en el **mercado abierto,** o sea la compra y venta de algunos documentos de origen privado u oficial. "Esta forma de la política del crédito se manifiesta en que el banco central aparece en el "mercado abierto" como comprador y vendedor de cierta clase de valores; los dineros con que compra los valores son creados a tal fin por el mismo banco"[32].

b) **El tipo de interés** fijado a la banca comercial por parte de la banca central permite, especialmente en las economías sensibles a las modificaciones del precio del dinero que se presta, controlar los movimientos crediticios. Un tipo de interés alto, por ejemplo, puede ser motivo para frenar la demanda de créditos, mientras que un tipo de interés bajo tal vez provoque una mayor demanda por parte de los empresarios. También el tipo de interés presta servicio en la distribución de la capacidad crediticia hacia determinados sectores. Fijando un tipo de interés diferencial de acuerdo con los destinos de los préstamos, se intenta muchas veces alcanzar determinados objetivos.

c) **El porcentaje de reserva** viene a ser la palanca directa más efectiva en una conducta clásica de control. El banco central, aumentando o disminuyendo este porcentaje, condiciona el volumen de la capacidad crediticia de la banca comercial. Cuando la reserva aumenta, la capacidad crediticia se restringe; cuando el porcentaje de reserva baja, la capacidad crediticia se amplía. En el capítulo de la moneda (ver los Factores de la Teoría Monetaria) explicábamos cómo en Colombia un punto en el porcentaje de reserva significaba en 1962 la posibilidad de utilizar o dejar de utilizar la banca comercial una cifra media de 30 millones de pesos.

d) **La selección crediticia**, supone la intervención del banco central como auténtico organismo coadyuvador en la regulación del desarrollo económico. En la política de control, dice Grove, "algunas medidas gubernamentales y de los bancos centrales pueden estar dirigidas única y concretamente a limitar el flujo de recursos hacia el consumo o hacia la inversión sin fines de desarrollo; pero otras medidas pueden estar encaminadas a incrementar el volumen con fines de desarrollo"[33]. Cuando estas medidas decididamente tiene como objetivo esta última meta, la política de selección del crédito se hace indispensable. Pero la asignación racional del crédito a los renglones específicamente escogidos supone la necesidad de un estado organizado y consciente con un equipo de organismos preparados para la programación económica. La política de selección crediticia comprende el conjunto de diferentes medidas directas encaminadas hacia fines preseleccionados. Con un programa de selección crediticia que responda a una serie de propósitos científicamente

[32] Forstmann, *ob. cit.*, pág. 656.

[33] David L. Grove, en *Objetivos y Posibilidades de la Política Monetaria en los Países Subdesarrollados*, pág. 99, de las Memorias de la Tercera Reunión de Bancos Centrales.

concebidos, el banco central puede aportar su contingente en la planeación del desarrollo económico y social. Lógicamente una situación de tal envergadura repele con las características institucionales de los bancos centrales mixtos, dominados en la mayoría de los casos por los gremios económicos no interesados en someter su voluntad o sus intereses a normas que demandan sacrificios o cambios en las costumbres dadas.

El banco central como banquero de bancos

Al lado de la actividad emisora, la función del banco central como banquero de los bancos, es de las más antiguas. "La banca central, comenta el profesor Sayers, apareció esencialmente como un artefacto para proteger las actividades comerciales e industriales de los peligros implícitos en la inestabilidad del crédito privado"[34].

Al igual que los empresarios acuden a la banca de negocios a depositar sus dineros y a solicitar créditos, de la misma manera esa banca tiene en el banco central el banco de bancos que le presta dinero o descuenta documentos que recibe sus depósitos. El banco central es el prestamista de última instancia y como tal cumple con la misión de banquero de los otros bancos, ya se trate de bancos comerciales particulares o bancos oficiales de actividades específicas.

El banco central como custodia de reservas

El banco central presta a la banca comercial el importante servicio de guardarle las reservas que el mismo banco o las disposiciones legales normalizan. Cumple así el banco central la misión de guardián de las sumas en efectivo de la banca general catalogada como reserva.

Con la custodia de reservas se infunde al público más confianza en la organización bancaria y se asegura mejor el funcionamiento de las entidades crediticias. Pero, además de las reservas en billetes nacionales de propiedad de la banca, el banco central es el depositario de las reservas de metales o monedas extranjeras que sirven para las transacciones internacionales.

El banco central y la función de compensación

Como patrocinador de la compensación, el banco central mantiene oficinas especiales que sirven para los cambios de los cheques de la banca que han sido girados por sus clientes. En esta actividad el banco central vigila y controla, a través de los asientos en las cuentas acreedoras y deudoras de los bancos, los movimientos de la compensación. La función de director de la

[34] R. S. Sayers, en *El Banco Central en una Economía en Desarrollo*, revista del Banco de la República No. 402.

compensación se suma, al igual que la función de la custodia de reservas, a la función general del banco central como banquero de los demás bancos.

El banco central como banquero del gobierno

Los gobiernos acuden preferentemente al banco central, ya para depositar sus fondos, ya para introducir sus documentos de deudas. En estos casos el banco central actúa en forma igual a un banco comercial con sus clientes. El Gobierno abre sus cuentas corrientes en el banco central y se somete a las normas generales que determine dicho organismo. Pero, además, el banco central presta servicios especiales al Gobierno, como por ejemplo, recibir el pago de impuestos, colocar sus bonos, guardar depósitos especiales, sea el caso de los llamados depósitos judiciales. "Los bancos centrales operan siempre como banqueros del gobierno, no solo porque a éste le resulta más conveniente y económico, sino por la relación íntima entre las finanzas públicas y los asuntos monetarios"[35].

La banca central y el público

Las relaciones del banco central con el público están limitadas a cierto número de operaciones. Casi siempre los depósitos que el banco central recibe de los particulares o los créditos que concede al público representan un porcentaje muy reducido en el total de depósitos o préstamos realizados. De esta manera el banco central evita convertirse en un competidor de los otros bancos.

Diferentes clases de bancos centrales

Los bancos centrales pueden ser **mixtos** o totalmente **estatales.** Los bancos centrales mixtos funcionan como organismos de propiedad del Estado y de los otros bancos o de particulares. En sus juntas directivas se encuentran representados los intereses oficiales y particulares y, aunque cumplen las funciones propias de estas instituciones, su conducta a la larga refleja las características propias de un organismo híbrido.

Los bancos centrales estatales funcionan como instituciones oficiales. Se les llaman también bancos nacionalizados. Las funciones de los bancos centrales nacionalizados se condicionan plenamente a la economía de servicio. En los últimos años, en las economías capitalistas –ya que en las economías socialistas o planificadas, lógicamente el banco central y todo el sistema bancario, es estatal– la tendencia predominante ha sido la de nacionalizar los bancos centrales.

[35] Kock, *ob. cit.*, pág. 46.

Banco central mixto o nacionalizado

En la doctrina económica capitalista se ha venido discutiendo acerca de las bondades de estos dos sistemas. Para unos el sistema mixto presenta ventajas: a) por temor a la mala administración estatal; b) por los recelos que se tienen a las cuestiones políticas; c) por suponerse que un banco totalmente del Estado puede permitir fácilmente los exagerados préstamos al Estado mismo. Así se dice que los bancos estatales pueden verse obligados a cumplir actividades crediticias con fines políticos, efectuando préstamos personales o gastos de tipo no financiero, como "ayuda a los pobres"[36], o someterse a una conducta peligrosa de emisión para copar los créditos del gobierno. La mayoría de estos argumentos provienen de los economistas partidarios de las antiguas características de la banca central, o de los gremios económicos interesados en mantener situaciones que más convienen a la defensa de sus intereses.

La estatización, por su parte, se defiende como una necesidad de los nuevos rumbos de la economía. Se considera que el Estado en los últimos tiempos se encuentra comprometido con los intrincados problemas económicos y sociales provenientes del desarrollo económico. Y siendo el crédito un instrumento fundamental en la actividad de los negocios, su orientación no puede reposar en manos de particulares. Los fenómenos de los ciclos económicos, se dice, lo mismo que los del tipo de cambio en el comercio internacional, inflación y deflación, etc., son demasiado serios para dejarlos en manos de un organismo que no esté totalmente nacionalizado.

Analizado, por ejemplo, el caso particular de la inflación, tan corriente y nefasta en las economías subdesarrolladas, cualquiera política de control efectiva tiene que provenir de un organismo estatal alejado o liberado de la marcada influencia de los organismos privados que sacan provecho de la situación inflacionaria. En el capítulo de la moneda se explicó claramente cómo los industriales, agricultores, comerciantes, etc., gozaban de ventajas en la inflación y cómo los bancos obtienen mayor utilidad a medida que los controles del crédito sean menores. Y si en un banco central estos sectores económicos participan de la dirección del emisor, es muy dudosa la eficiencia de labores en el campo de control. Lo mismo podría decirse de la política de selección crediticia, la cual choca con la conducta de libre actividad de préstamos en que están interesados los bancos particulares.

No se puede ser juez y parte, se argumenta. Muchas veces la política que interesa a la banca comercial o general no es la que el banco central considera más conveniente para el desarrollo económico y social. Y un banco central mixto encontrará la presión de los intereses particulares a través de los voceros gremiales que forman parte de su junta directiva.

[36] Ver a Gide en su *Curso de Economía Política*.

La banca comercial en Colombia

El estatuto orgánico de los establecimientos bancarios colombianos es la Ley 45 de 1923. En esta fecha se estructuraron los prospectos legales de la actual banca nacional[37].

Para la Ley, un **banco comercial** es todo establecimiento que hace el negocio de recibir fondos de otros en depósito general para usarlo más tarde, junto con su propio capital, en préstamos a plazos menores de un año o en compras o descuentos de pagarés, giros y letras de cambio.

A la vez se entiende por **banco hipotecario** una corporación que hace el negocio del préstamo del dinero con garantía de propiedades raíces.

Los bancos comerciales pueden contar:

a) Con **secciones hipotecarias,** cuando adelantan operaciones de créditos con garantía de bienes raíces;

b) Con **secciones de ahorros,** cuando reciben pequeños depósitos que ganan intereses en calidad de ahorros;

c) Con **secciones fiduciarias,** cuando aceptan y desempeñan encargos de confianza que le sean legalmente encomendados.

Formación de un banco comercial

Cinco o más personas pueden formar un banco comercial, siempre y cuando llenen los siguientes requisitos: Expresar en acta especial el nombre del nuevo instituto de crédito; el lugar de su funcionamiento; los nombres de los directores, los cuales no podrán ser menos de cinco ni más de diez; el nombre completo del gerente; el capital pagado y fondo de reserva.

Además, se exige a los fundadores del banco publicar avisos en periódicos una vez a la semana durante un mes con los datos anteriores y copia de este aviso se pasa a la Superintendencia Bancaria y a las entidades bancarias que tengan negocios en los sitios donde aspire a instalarse el nuevo banco. Realizados estos trámites, el Superintendente queda en facultad de conceder o no el permiso a la nueva sociedad para comenzar actividades. En caso afirmativo expide un certificado triplicado que es distribuido de la siguiente manera: Uno para el archivo de la Superintendencia, uno para los interesados y otro que se protocoliza en una notaría del circuito. Con la aprobación del Acta, el banco queda solo facultado para efectuar negocios "relacionados con su organización". Unicamente podrá comenzar sus actividades genera-

[37] La explicación de las características de la banca comercial y banca central, corresponde al análisis de las principales leyes y decretos que se han promulgado en el país y que aparecen compilados por Carlos Julio Angel, en su *Legislación Bancaria Colombiana*, edición de 1959.

les cuando se haya pagado, por lo menos, la mitad de su capital social, y que se haya depositado en la Superintendencia Bancaria, como caución de seguridad para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre banco, dos mil quinientos pesos ($2.500.00) cuando el capital es menor de cien mil pesos, y cinco mil ($5.000.00) cuando es mayor de cien mil pesos.

Los bancos comerciales y sus capitales

Los capitales de los bancos comerciales están relacionados con los habitantes de las ciudades donde funcionan: la ley exige cincuenta mil pesos para los bancos cuya oficina principal esté situada en un lugar cuya población no exceda de veinte mil habitantes; cien mil pesos para los bancos instalados en poblaciones de veinte a treinta y cinco mil habitantes; doscientos mil pesos para los localizados en ciudades de treinta y cinco a cincuenta mil habitantes y cuatrocientos mil pesos para los bancos situados en poblaciones de más de cincuenta mil habitantes.

"Todo banco que tenga en Colombia una sucursal situada en una ciudad de más población que aquella en qué esté situada su oficina principal en Colombia, deberá tener un capital pagado y reservas, ambos saneados, no menores que aquellos que se requerirán si su oficina principal o principal sucursal en Colombia estuviera situada en la primera de tales ciudades".

Las operaciones autorizadas

Los bancos comerciales están autorizados para realizar un sinnúmero de operaciones, entre las cuales las más importantes son: Descontar y negociar pagarés, giros, letras de cambio y otros títulos de deuda; recibir depósitos; cobrar deudas y hacer pagos y traspasos; prestar dinero sobre bienes raíces o seguridades muebles o personales; comprar, poseer y vender toda clase de obligaciones que devenguen intereses, emitidas por el Gobierno de Colombia, por los Departamentos o por los Municipios, pero no podrán comprar tales obligaciones cuando los intereses y amortizaciones de ellas estén atrasados; comprar y vender otras obligaciones que devenguen intereses; comprar y vender cédulas que devenguen intereses emitidos por bancos hipotecarios o por secciones hipotecarias de otros bancos comerciales, pero limitando estas inversiones al 10% de los capitales pagados y fondos de reservas; comprar, vender y poseer acciones del Banco de la República; ejercer funciones fiduciarias; percibir depósitos de ahorros, custodiar bienes muebles, etc.

Reservas legales

La Ley 57 de 1931 estableció que los bancos comerciales están obligados a mantener en caja, en moneda legal, por lo menos el 50% de sus depósitos a la vista y un encaje de 25% para sus depósitos a términos (pagaderos a más

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

de 30 días). Pero los bancos accionistas del Banco de la República solamente deberían mantener en encajes la mitad de los porcentajes anteriores. A su vez los bancos accionistas que para operaciones a plazos no mayores de noventa días fijan un interés o descuento que no excediera en más de dos puntos a la tasa cobrada por el Banco de la República, fueron autorizados para reducir sus encajes a 15% sobre sus exigibilidades a 30 días y 5% sobre sus depósitos a término.

En el segundo semestre de 1960, dice el Informe del Banco de la República, los encajes continuarán en 23% para exigibilidad a la vista y en 14% para los depósitos a términos. Tales coeficientes rigieron para los primeros meses de 1961, cuando por Resolución No. 22 del 29 de mayo de ese año, se hicieron importantes modificaciones.

La medida más reciente, tomada por la Junta Monetaria (23 de marzo de 1964), dispuso que desde el 4 de abril de este año, las entidades bancarias mantendrían un encaje de 19% para exigibilidades a la vista, y antes de 30 días; de 12% para exigibilidades y depósitos a términos de más de 30 días, y 17% para exigibilidades de las secciones fiduciarias. Estos porcentajes, establecen la misma norma (Resolución No. 15), se aumentarán automáticamente el día 11 del mismo mes, a 21%, 14% y 19%, respectivamente. A su vez se redujeron desde el 11 de abril a un 50% el encaje para los aumentos de las exigibilidades a la vista sobre el nivel existente del 3 de diciembre de 1962, encaje que venía siendo de 75%.

Haciendo un análisis de definiciones sobre encajes en Colombia, Gaviria diferencia "en primer lugar el llamado **encaje legal**, generalmente expresado en términos porcentuales, o sea aquella proporción de los pasivos de los bancos comerciales que debe mantenerse inmovilizada, o en forma líquida, ya sea en caja o en depósitos en el Emisor. Ahora bien, denomínase **encaje requerido** aquella parte, ya no en términos porcentuales sino en pesos y centavos, que deben mantener los bancos comerciales en forma líquida como consecuencia de la regulación porcentual. Existe además el término **encaje computable o parte computable para encaje**, o sea aquella porción de la caja de los bancos comerciales que sumada a los depósitos de los mismos bancos en el Banco de la República, es aceptable, en términos legales, para cubrir el encaje requerido. Por lo tanto, tenemos que si a la suma de caja y depósitos en el Banco de la República se le sustrae la parte no computable (principalmente los cheques en caja y aquella parte de la misma que exceda el porcentaje del **encaje requerido**), obtendremos la cifra correspondiente al **excedente de encaje** cuando la sustracción de un resultado positivo, o diferencia de encaje en el caso inverso"[38].

[38] Fernando Gaviria, en *Algunos conceptos relacionados con el Encaje*, revista del Banco de la República No. 320.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

Bancos de fomento

Aunque con las características de los bancos comerciales, en Colombia existen organizaciones bancarias con definidas orientaciones de fomento del crédito a determinados sectores o actividades económicas. Por ejemplo, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, alimentada en sus recursos de dinero especialmente por los depósitos de ahorros de la Caja Colombiana de Ahorros, se dedica a cubrir la mayor parte del crédito agrícola del país, con préstamos a corto y largo plazo; el Banco Ganadero ocupa un alto porcentaje de sus depósitos en créditos a la actividad ganadera; el Banco Central Hipotecario, atiende la construcción y préstamos para vivienda de la clase de ingresos medios; el Banco Popular está obligado a ocupar una buena parte de sus depósitos en créditos a pequeños industriales y en préstamos personajes para consumos, etc., etc.

Bancos cooperativos

El 1o. de febrero de 1964 se fundó el Banco Cooperativo Colombiano con la característica especial de servir de Cooperativa de crédito y fomento de todas las cooperativas del país. A diferencia de los demás organismos crediticios –estatales o privados–, el Banco Cooperativo, de acuerdo con la declaración de sus organizadores, será una entidad eminentemente de servicio, sin fines de lucro. Las funciones que puede cumplir este nuevo banco cooperativo en una economía orientada con criterio social, dice Holguín Peláez, pueden resumirse en los siguientes puntos: a) Canalizar los depósitos bancarios del sector cooperativo, lo mismo que los demás recursos financieros públicos y privados, hacia el sector cooperativo; b) Orientar las inversiones en armonía con los planes y programas de desarrollo económico y social, con la máxima seguridad, sin necesidad de compulsiones legales, gracias a la extensión multifacética del sistema, a la integración jerarquizada de todas sus actividades y a la finalidad social que distingue a éstos; c) Facilitar la política de estabilización por el estímulo que logrará dar a las cooperativas de producción; por la organización que impregnará en el mercado, la defensa del poder adquisitivo del consumidor y en el estímulo consiguiente a la demanda efectiva que se logran a través de las cooperativas de mercados y consumo y por la dirección constructiva del ahorro a través de las cooperativas de otros servicios, etc.[39].

La Superintendencia Bancaria

La Superintendencia Bancaria es el organismo encargado de ejecutar o hacer cumplir las leyes colombianas sobre normas bancarias en general, ya

[39] Carlos Holguín Peláez, en *Se funda el Banco Cooperativo*, Carta Agraria, No. 130.

se trate de los bancos comerciales, hipotecarios o del mismo Banco de la República.

Para dirigir la Superintendencia, el Presidente de la República nombra un Superintendente para período hasta de cuatro años.

Los gastos de funcionamiento de la Superintendencia Bancaria corren a cargo de los distintos bancos del país, de acuerdo a cuotas exigidas por el Superintendente.

Funciones de la Superintendencia

El Superintendente Bancario o sus delegados están obligados a visitar y examinar, por lo menos una vez al año, sin previo aviso, a los diferentes bancos que funcionan en el país, para examinar la situación y recursos de los establecimientos bancarios; el monto y naturaleza de su encaje; sus cuentas con otros bancos en Colombia y en el exterior; la manera de dirigir y manejar sus negocios; la conducta de sus directores; la inversión de sus fondos; la seguridad y prudencia de su manejo; la garantía ofrecida a aquellos a cuyo favor están constituidas sus obligaciones; el cumplimiento de prescripciones legales en la administración de sus negocios.

El Superintendente debe exigir a todos los establecimientos bancarios que le presenten informes periódicos, en la fecha que determine y en la forma y con el contenido que él mismo prescriba.

También podrá el Superintendente, con la aprobación del Ministerio de Hacienda, intervenir y tomar posesión de los bienes de un establecimiento bancario, cuando éste haya suspendido el pago de sus obligaciones, o haya rehusado la vigilancia de la Superintendencia, o tenga un quebranto de su capital que lo reduzca al mínimo exigido por la Ley.

El Banco de la República

El Banco Central colombiano (Banco de la República) fue organizado en 1923. En ese año una misión de técnicos extranjeros contratada por el Gobierno e integrada por Edwin Walter Kemmerer, quien la presidía, Howard M. Jefferson, Fred Rogers Marcheld y Thomas Russell Lill, acometieron el estudio de la organización y reorganización de algunos organismos del Estado.

Como resultado de sus estudios, dice el Profesor Lascarro, la Misión elaboró una serie de proyectos de leyes que, al ser acogidos por el Congreso, vertebraron una nueva organización fiscal y financiera del país. Fruto de las labores de la Misión fueron, entre otras, las leyes sobre creación del Banco de la República; de la Superintendencia Bancaria; sobre formación y fuerza

restrictiva del Presupuesto, y sobre creación y organización de la Contraloría General de la República[40].

Antes de 1923 en la historia bancaria del país se señalan inquietudes permanentes para organizar una institución bancaria de tipo nacional o central. Por ejemplo, desde 1821 la rama legislativa promueve la inquietud y desarrolla la idea de fundar un Banco Nacional. Más tarde, en los años que antecedieron y siguieron a la mitad del siglo pasado, las leyes volvieron a autorizar la creación de un instituto bancario de esta clase, pero ninguna de las iniciativas cristalizó.

Solo en 1881, a raíz de las facultades establecidas por la Ley 39 de 1880, se creó el Banco Nacional, más conocido en las polémicas históricas y partidistas, con el nombre de Banco de Núñez. A dicho organismo, que presentaba la característica especial de ser propiedad exclusiva del Estado, se le otorgó el privilegio de emisión.

La existencia de este banco se extendió apenas a unos pocos años.

A su vez, en el período administrativo del general Reyes (1905), el Gobierno autorizó la fundación del Banco Central de Colombia, con un capital inicial de ocho millones de pesos y con el privilegio de emisión en treinta años. A las emisiones se les autorizó la convertibilidad, indicándose, además, que dicha convertibilidad protegiera a los billetes del antiguo banco nacional. Con la caída del general Reyes y a consecuencia de una serie de hechos políticos y económicos, el Banco Central se fue reduciendo en importancia hasta llegar más tarde a su liquidación.

"Estos dos infortunados ensayos, comenta Cruz Santos, -el Banco Nacional, de Núñez, y el Banco Central, de Reyes-, si bien paralizaron por varios años iniciativas similares, implicaron para la Nación una amarga experiencia, por cierto bien aprovechada. Ambos bancos de emisión tuvieron una finalidad exclusivamente fiscal, a cambio del privilegio de emitir sin control alguno. Ni el Banco Nacional ni el Banco Central realizaron actividades económicas tan importantes como las de fijar la tasa de interés, de descontar obligaciones, señalar el tipo de cambio y regular el medio circulante"[41].

Características del Banco de la República

La Ley orgánica del Banco de la República es la 25 de 1923, con la cual se autorizó al Gobierno para fundar un banco de emisión, giro, depósito y descuento.

---

[40] Lepoldo Lascarro, en *La Administración Financiera y el Control Fiscal en Colombia*, pág. 211, Ed. Antena. Bueno es recordar que gran parte del articulado de esas leyes se debió al profesor Lascarro en su condición de colaborador y asesor de la llamada Misión Kemmerer.

[41] Abel Cruz Santos, en *Temas de Economía*, pág. 190, Ed. Temis.

Esta Ley comprende unos 36 artículos, de los cuales algunos han sido derogados y otros modificados, pero conservando lo que podríamos llamar "espíritu Kemmeriano", sobre todo en lo que hace referencia a sus funciones características de institución central de tipo mixto.

La primera autorización para las operaciones del Banco tenía una duración de 20 años, que empezó a contarse desde la fecha del registro de la escritura social (Escritura Pública No. 1434 de 20 de julio de 1923, otorgada en la Notaría 2a. de Bogotá y reformada por la No. 1801 de 12 de septiembre del mismo año y Notaría)[42].

El capital autorizado fue de diez millones de pesos, representados en acciones de diez pesos cada una y de prohibida enajenación a gobiernos extranjeros. Estas acciones estaban divididas en cuatro categorías llamadas A,B,C y D. Las acciones de la clase A copaban la mitad del capital y fueron suscritas por el Gobierno Nacional, quedando exentas de impuestos. Las acciones anteriores no daban derecho a voto, aunque el Gobierno quedaba representado en la Junta Directiva con tres miembros, uno de ellos el Ministro de Hacienda. Las acciones de la clase B correspondían a los bancos comerciales colombianos, entendiéndose como tal los establecidos en el país cuyas acciones fueran poseídas en su mayor parte por colombianos. (Los bancos comerciales fueron autorizados para adquirir acciones de la clase B por una cantidad equivalente al 15% del capital pagado y las reservas). Las acciones de la clase C serían adquiridas por los bancos comerciales extranjeros establecidos en Colombia, también en igual proporción a los bancos comerciales colombianos. Por último, las acciones de la clase D se autorizaron para el público en general.

La Junta Directiva quedó con facultades para aumentar el capital y emitir nuevas acciones. En 1962 el capital del banco ascendía a $53.779.800.00), representados en acciones de valor nominal de 100 pesos cada una y con precios de mercado de $169.81 (precio en 31 de diciembre de 1961). En la actualidad (1964) el capital pagado suma $74.334.500.00.

Funciones de la Junta Directiva

El control general del Banco quedó en manos de la Junta Directiva, la cual estaría integrada en su mayoría por ciudadanos colombianos. Entre las funciones principales de esta Junta estarían la de la elección del gerente del Banco, la fijación de las ratas de redescuento, la determinación de la clase de préstamos, descuentos e inversiones, etc. Más tarde las funciones se extendieron a la fijación del tipo de interés y del porcentaje de reserva de la banca

[42] Ver Carlos Julio Angel, *ob. cit.*, pág. 1. Esta autorización fue prorrogada a diez años más a través del decreto-ley 2214 de 1931, y por el decreto 2057 de 1951 se autorizó nuevamente al Gobierno para celebrar un nuevo contrato por otros 20 años.

comercial y a otras no menos importantes medidas de control monetario y crediticio.

Operaciones realizables

Quedó facultado el Banco de la República para hacer préstamos y descuentos a los otros bancos; para actuar como oficina de compensación para comprar y vender giros cablegráficos, oro amonedado o en barros, giros bancarios sobre plazas extranjeras; para recibir depósitos pagables a la vista; para comprar, vender o aceptar garantía de préstamos, bonos u otras obligaciones de los Gobiernos Nacional, Departamental o Municipal; para comprar, traspasar y conservar bienes raíces de acuerdo con ciertas normas, etc.

El privilegio de emisión

Además, el Banco quedó con el derecho exclusivo de emitir billetes, siempre y cuando que lo hiciera para los siguientes fines:

Para la compra de oro en barras o amonedado;

Para la compra y descuento de giros y letras de cambio sobre plazas extranjeras;

Para la compra de documentos a los bancos accionistas, en forma de letras de giro a cargo de bancos en el exterior;

Para el descuento y redescuento de documentos comerciales y agrícolas autorizados por la Ley.

Le fue prohibido al Banco emitir billetes para la compra de tierras, edificios o hipotecas.

La emisión y el encaje

Para respaldar sus emisiones el Banco quedó obligado a mantener en encaje existencias en oro eqivalentes al 50% sobre el total de billetes en circulación y depósitos. Si estas reservas bajaban del mínimo legal, el Banco quedaba sujeto a sanciones.

Este porcentaje rígido fue modificado más tarde, especialmente en las épocas de crisis económica nacional. En 1931, por ejemplo, a consecuencia de las incidencias de la gran depresión internacional, el Decreto 2091 permitió el descenso a un 30%. En 1938, con la recuperación, volvió a ascender al nivel primitivo, hasta caer nuevamente en los años de 1940 y 1941. al terminar la última guerra, las reservas alcanzaban a más del 50% a consecuencia de fenómenos propios de la economía de guerra[43].

[43] El pacto de cuotas cafeteras permitió la absorción de una cuota fija de café por parte de los Estados Unidos. Y como el cambio de producción de paz por producción de guerra en ese país limitó al mínimo las exportaciones a otros países, los superávits en la balanza de pagos permitieron la acumulación de divisas en el banco central.

Pero en 1951 habían bajado a 15%, recuperándose en 1954, con motivo de los precios altos del café, para descender nuevamente en los años siguientes. Posteriormente, las llamadas medidas de austeridad tomadas desde 1957 permitieron cierta elevación.

En el balance de diciembre de 1963 el porcentaje de reserva legal en oro y divisas para billetes era de 38.14. Y en febrero de 1964 había ascendido a 52.98.

La convertibilidad

La Ley 25 de 1923 estableció la convertibilidad de los billetes emitidos, decretando que ellos serían cambiables, a petición de sus retenedores, por monedas de oro, por barras de oro, o por letras a la vista, sobre Nueva York o Londres, pagaderas en oro y giradas sobre fondos existentes en entidades bancarias respetables.

La convertibilidad rigió hasta 1931. En ese año en que el país, a consecuencia de las repercusiones de la crisis internacional, había tenido que utilizar sus reservas para cumplir sus compromisos y atender la demanda de dinero para las importaciones, el Gobierno se alejó del libre comercio de oro, para pasar a hacer uso del control de cambio. De ahí que a pesar de que los billetes aparecen con leyendas que dicen que el Banco de la República pagará al portador tanto en oro, en realidad sus poseedores no pueden reclamar el cumplimiento de la convertibilidad[44].

Reformas de importancia

En 1951 se introdujeron algunas reformas de importancia. Con los Decretos 2057 y 2075 se reformaron ciertas disposiciones, como las relacionadas con su organización y con la ampliación del plazo de su existencia. Francisco Pérez, refiriéndose a los decretos anteriores, comentó: "La evolución legislativa respecto al Banco de la República, así como la de sus estatutos, muestran el propósito de adaptarse a las circunstancias y de mantener contacto con la realidad propia y extraña. Su política no puede orientarse dentro de un aislamiento que rechace lo que otros pueblos aceptan"[45].

Las reformas principales fueron: a través del Decreto Extraordinario 756 de 1951, la Junta Directiva del Banco, con el voto favorable del Ministro de Hacienda, quedó facultada para "fijar y variar las tasas de interés y descuento para las operaciones de préstamos, descuento y redescuento de los bancos afiliados, pudiendo establecer tasas diferentes según la importancia econó-

[44] Ver decreto-ley 1683 de 1931, por el cual se prohíbe el libre comercio de oro y se crea el control de cambio.

[45] Francisco Pérez, en *Declaraciones a la Prensa*.

mica de la respectiva operación y su finalidad". Además, podrá "fijar y variar el encaje legal de los bancos y cajas de ahorros".

El Decreto 2057 autorizó al Gobierno para celebrar contratos con el Banco en cuanto prórroga, otorgándole de esta manera nuevamente el derecho de emisión durante 20 años más a partir del 20 de julio de 1953 y modificó la composición de la Junta Directiva.

La Junta Directiva continuó siendo de 9 miembros, pero con las siguientes modificaciones:

Tres representantes del Gobierno (el Ministerio de Hacienda y dos directores designados).

Tres representantes de los bancos particulares (dos de los bancos comerciales colombianos y uno de los bancos comerciales extranjeros).

Un representante de las sociedades de Agricultores y Ganaderos, según escogimiento especial.

Un representante de las Cámaras de Comercio, Asociación de Industriales y Federación de Comerciantes.

Un representante (el Gerente) de la Federación de Cafeteros.

En la actualidad la Junta Directiva está integrada por diez miembros: los nueve anteriormente descritos, más un representante de los accionistas de la clase "E" (Bancos Ganadero, Cafetero, Estado, etc.).

La nacionalización del Banco de la República

Ultimamente ha vuelto a tomar calor la discusión nacional acerca de la necesidad de nacionalizar el Banco de la República. Economistas independientes y políticos progresistas están exponiendo tesis encaminadas a liberar el organismo emisor de la influencia de los intereses particulares, a fin de que pueda cumplir una auténtica misión económica y social en la orientación y control de las actividades crediticias del país.

Para la época de 1923 –dado los experimentos lamentables de los bancos nacionales anteriores– se podía interpretar la creación de un banco central de tipo mixto. Pero en nuestros días, con las herramientas logradas, las experiencias del Estado y la situación del desarrollo económico, el papel que debe jugar el Banco Central en la dirección de la política monetaria y crediticia, etc., el Banco de la República reclama una reestructuración aunque ella repele con los intereses puramente particulares. Tratadistas como Vito, en su reciente **Tratado de Economía Política,** consideran que "en los últimos tiempos, el banco central tiende a convertirse en propiedad del Estado, puesto que la función de interés público recomienda al banco justificar los poderes que se le atribuyan. La comprensión de esta evolución, continúa diciendo el profesor italiano de la Universidad Católica del Sagrado Corazón de Milán,

está enormemente facilitada si se le relaciona con el robustecimiento, de la política de la coyuntura y de la política del empleo pleno".

Más aún, si se tiene en cuenta que el banco central, o sea el Banco de la República, debe ser ante todo una institución "llamada a servir un interés público que tiene la responsabilidad y los poderes para ejercer una función directiva sobre la estructura monetaria y crediticia del país", lo lógico es que la responsabilidad de su existencia repose exclusivamente en manos del Estado.

"Abundando en las razones y conveniencias que acreditan la necesidad de la banca central estatal, dice Perdomo, resulta interesante citar algunas de las consideraciones que se hizo el Gobierno argentino para estatizar su banco central: "Si es principio científico que la reserva áurea no puede considerarse propiedad de un banco, porque pertenece a la economía nacional, los institutos emisores son simplemente custodios indispensables y únicos del oro. Y se admite, además, que la política monetaria, como la económica y financiera, son funciones privativas del Estado, como principios inherentes a la soberanía de la Nación, la guardia de ese patrimonio público debe, indiscutiblemente, ser del resorte propio de ese mismo Estado. Cualquier principio que tienda a respetar la autonomía de la entidad encargada de esa misión, para preservarla de los peligros de una política equivocada, debe y puede lograrse sin necesidad de que el Estado delegue atribuciones indelegables"[46].

El Banco de la República es un banco central dominado por los gremios económicos particulares y por los bancos comerciales. De los diez miembros de la Junta Directiva, apenas tres son nombrados directamente por el gobierno y, por lo tanto, solo esos tres representan verdaderamente al Estado[47]. A su vez el Banco de la República es un banco central dotado de todas las facultades legales para la dirección y control de la política monetaria y crediticia del país. Este hecho agrava el problema e injustifica el hibridismo de la Institución: dada la composición comentada de la Directiva, resultan aún más peligrosas las facultades para la fijación de tipos de intereses de los bancos comerciales, de tipos de redescuentos, de los porcentajes de los encajes de la banca comercial, etc.[48].

[46] Nicasio Perdomo, en *Anotaciones sobre la Reforma del Banco Central*, pág. 19, edición mimeografiada.

[47] Aunque el Ministro de Hacienda cuenta con ciertas facultades de veto, ya que se necesita de su voto para la aprobación de las Resoluciones de la Junta Directiva, esta posición viene a ser pasiva, ya que las reformas que proponga el Gobierno necesitarían del voto de la mayoría de los miembros de la Junta. Y lo que importa no es tanto lo que pueda vetarse como todo lo que pueda hacerse en favor de los cambios estructurales de dicha institución. Y esa estructura y esos principios institucionales son precisamente los que no podrán llevarse a cabo en un banco mixto.

[48] Estos comentarios corresponden a la primera edición, antes de la creación de la Junta Monetaria, analizada más adelante.

Expliquemos lo anterior: en el capítulo de la moneda se indicó cómo los industriales y comerciantes sacan provecho de la inflación; en este capítulo se ha hablado del beneficio que reporta a los banqueros particulares la baja de la reserva legal, la subida del tipo de interés, la carencia de selección crediticia. A su vez también nos hemos referido a la conducta interventora del Estado o del banco central para intentar corregir los fenómenos inflacionarios o para manejar los recursos del crédito en favor de la economía nacional y de la sociedad en su conjunto. Es inconcebible, por lo tanto, siquiera imaginar que los representantes de esos gremios particulares no saquen todo el provecho de su condición mayoritaria, aunque ingenuamente se haya establecido en la redacción de la ley –como dice el Decreto 2057– que los miembros de la Junta Directiva, una vez designados dejan de representar los intereses de los gremios que los eligieron para pasar a representar a los de la economía del país.

Se puede, por lo tanto, argumentar que son precisamente estas facultades propias del Banco de la República –por cierto características positivas de la banca central moderna– las razones elementales para reclamar la nacionalización.

Los gremios particulares no solo han gozado con nuestro banco mixto del poder regulador de la economía monetaria y crediticia, sino que también han sacado buen provecho de sus características de entidad de lucro. Por ejemplo, las acciones primitivamente adquiridas a diez pesos o a precios ligeramente superiores de acuerdo con la norma del precio en los libros, valían en 1961 ciento setenta pesos. A su vez, el banco paga a estos accionistas jugosos dividendos del 8% anual sobre el valor nominal de 100 pesos que rige en la actualidad. Debe recordarse que en 1951 (Decreto 2057) se autorizó la venta de las acciones del Estado (clase A) para convertirse en más acciones de las clases "B", "C" o "D".

"En los ejercicios semestrales a que se refiere este informe, dice el Gerente, el valor del dividendo correspondiente a las acciones del banco, tuvo sucesivos aumentos: de $6.60 en junio de 1960, pasó a $6.65 en diciembre del mismo año, a $6.70 en junio de 1961 y a $6.75 en diciembre último sobre el valor en libro de los títulos"[49].

Otros comentarios a estas características de entidad de lucro podrían basarse en las inversiones suntuarias que hace el Banco en lujosos edificios y en la política de administración de salinas, de minas de esmeraldas y de bienes de extranjeros que desvirtúan su función de organismo regulador de la economía monetaria.

[49] Informe del Gerente, ya citado, pág. 29.

La nacionalización y la selección crediticia

Con la nacionalización del Banco de la República puede pasarse a la aplicación de una eficiente política selectiva del crédito, que, dicha sea la verdad, hasta ahora apenas se ha intentado en nuestro país tímidamente, pese a los permanente trastornos económicos y a los voluminosos programas de desarrollo económico que se han publicado. "Más créditos y recursos financieros, dice un experto económico, deben ser orientados en Colombia hacia la producción de bienes y servicios, útiles si se modifican algunas de las características básicas de nuestro sistema financiero. Conviene, entre otras cosas, revisar drásticamente las leyes y costumbres bancarias y el sistema del redescuento que orienta el crédito hacia los pudientes improductivos y no hacia los productores. **Recomendamos reformar las leyes bancarias, nacionalizar al emisor, facilitar los redescuentos únicamente a los préstamos para una nueva producción**"[50].

En realidad, en Colombia siempre ha sido motivo de crítica la forma como distribuye la banca comercial su volumen crediticio y cómo esta banca aprovecha al banco central para sus redescuentos. Hasta hace unos años, por ejemplo, las estadísticas de préstamos según destinos, indicaban que el comercio y la especulación copaban más del 50% del total de los créditos. Y en la actualidad aunque este porcentaje ha disminuido, sin embargo es sumamente alto. En 1961 los préstamos de los bancos comerciales se distribuían así: Para el comercio, 33%; para la industria, 24%; para la ganadería, 14%; para la agricultura (con café), 10%; para varios, 8%, etc.[51].

En 1963 (agosto) la situación casi no se había modificado: comercio, 31.8%; industria, 29%; ganadería, 12.2%; agricultura (incluyendo el sector cultivo del café), 11.3%; varios, 6.9%, etc.

Como puede apreciarse, las actividades improductivas, comercio y varios, alcanzan aproximadamente un 40% del total de los créditos concedidos por la banca comercial.

Créditos según destino de la Banca Comercial
(miles de pesos)

Saldos *en:*	*Agric. y café*	*Comercio*[1]	*Industria*	*Ganadería*	*Varios*[1]	*Total*
Agosto/63	426.903	1.999.093	1.093.701	461.968	621.465	3.767.389

1 Sumados estos dos renglones da un 38.7%.
FUENTE: Revista del Banco de la República.

[50] Separata Económica de la Revista *Semana*, edición No. 623.
[51] Informe del Gerente, pág. 133.

Todo lo anterior permite suponer que el país está malgastando un alto porcentaje de sus recursos del crédito en actividades que la mayoría de las veces sirven para alimentar las prácticas de la especulación, de la velocidad monetaria, de la esterilidad comercial, etc., restándoseles a las posibilidades productivas o a las inversiones sociales.

Contrasta la situación comentada con lo que ya está dándose en otros países latinoamericanos. Por ejemplo en la Argentina, de acuerdo con las estadísticas del Banco Central[52], en 1962 del total de los créditos concedidos por la banca comercial, solo un 16.4% correspondió al comercio, mientras la industria copó el 45.5%; la agricultura, el 23.5%; los servicios, el 4.1%; la construcción, el 5.8%; la electrificación, el 3.4%, y las entidades oficiales, el 1.1.%.

Como comentario a las cifras correspondientes a Colombia, bastaría citar dos autores extranjeros: "A las actividades favorecidas con el control, dice Solís, se les llama generalmente, **productivas** y -si se entra en mayor detalle- **lo son las agrícolas e industriales, a diferencia de las comerciales** que, por eliminación, **quedan consideradas como improductivas** conjuntamente con los demás servicios. En este aspecto pueden suponerse varias posibilidades que fundamentan esta posición: a) que las actividades comerciales no son importantes dentro del proceso general de desarrollo; b) que tienen un acceso fácil al crédito bancario; c) que su tasa de desarrollo es elevada y no se causarían percances serios a pesar de limitarse su participación en el mercado de préstamos, o finalmente, d) que el aparato distributivo es excesivo, absorbe una parte muy grande del ingreso y no necesita apoyo financiero de origen bancario"[53].

"Si los bancos comerciales, afirma Hansen, limitan su emisión de dinero a la cantidad necesaria para financiar el volumen de bienes en procesos de producción, no hay peligro de que exista una cantidad excesiva de dinero en relación con el nivel de los negocios, ni de que se produzca una inflación"[54].

La selección crediticia juega un papel importantísimo en el desarrollo de economías de limitados recursos de capital. Cuando se multiplica el crédito sin que vaya acompañado de una multiplicación de producción de mercancías, esto es, cuando se orienta hacia actividades distintas a las productivas, los precios aumentan y se fomenta la inflación. En este momento el crédito deja de ser creador de riqueza para convertirse en destructor de ella.

Estas bondades del control de la selección crediticia científicamente programada solo se podrá llevar a cabo eficientemente con un banco nacionalizado.

---

[52] Banco Nacionalizado.

[53] Leopoldo Solís M., en *Controles Selectivos del Crédito: Un nuevo Enfoque*, el Trimestre Económico, No. 112.

[54] Hansen, *ob. cit.*, pág. 33.

Con un banco central nacionalizado también podrían lograrse otros objetivos en favor del desarrollo armónico regional. Por ejemplo en la actualidad los departamentos y municipios del país son obstaculizados en sus pretensiones crediticias para fines de desarrollo económico y social por los altos intereses y excesivas exigencias de la banca privada, a pesar de que estos créditos cuentan con las autorizaciones legales del redescuento inmediato en el Banco de la República. Muchos municipios han tenido que aceptar créditos con intereses hasta de 18%, mientras que el Banco Central apenas si redescuenta esos documentos de deuda al 2 o 3%. Otros departamentos, como sucedió con Córdoba, que contrajo empréstitos por quince millones de pesos al 12%, le han venido entregando ese dinero en cuotas mensuales de $210.000, comprometiéndose a su vez el Departamento a pignorar sus principales rentas, a efectuar amortizaciones mensuales de $150.000 –o sea que en realidad el Departamento de Córdoba solo recibe $60.000, aunque paga intereses por $210.000– y otras no menos gravosas condiciones.

Lógico es suponer que estas actividades crediticias con los gobiernos seccionales podrían adelantarlas un banco central nacionalizado, cobrando los bajos intereses que hoy acostumbran para el redescuento y con facilidades adecuadas que contribuyeran al fomento.

Claro está que la nacionalización por si misma nada resuelve. Para pensar en la eficiencia de ésta, hay necesidad de suponer un cambio fundamental en la mentalidad estatal, que permita estructurar una administración de servicio para fines de desarrollo económico, pero en favor de la colectividad en su conjunto.

La Junta Monetaria

A finales de 1963 el Gobierno Nacional, debidamente facultado por el Congreso, tomó una de las medidas más trascendentales en la política monetaria y crediticia de las últimas tres décadas, al organizar una Junta Monetaria[55] integrada por funcionarios del Estado y con las funciones más importantes que hasta entonces mantenía la Junta Directiva del Banco de la República.

La creación de esta Junta Monetaria ha significado un paso hacia adelante en la liberación de la conducta monetaria y crediticia del país de los intereses privados, representados en la Junta Directiva de nuestro banco central.

El Decreto-Ley No. 2206 de septiembre 20 de 1963, organiza y reglamenta las funciones de la nueva entidad directora de la política moderna. La Junta quedó integrada por el Ministro de Hacienda, quien la presidirá; por el Ministro de Fomento; por el Ministro de Agricultura; por el Jefe del Departa-

[55] Creada por el artículo 5o. de la Ley 21 de 1963.

mento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; por el Gerente del Banco de la República; y por dos consejeros nombrados por la misma Junta.

La Junta Monetaria quedó facultada para:

1o.) Establecer el cupo ordinario de crédito de los bancos afiliados al Banco de la República, para sus operaciones de préstamos y descuentos;

2o.) Señalar cupos especiales de créditos encaminados a promover el desarrollo de determinados sectores económicos, por ejemplo, agrícola, industrial y comercial;

3o.) Fijar las tasas de interés y de descuento del Banco de la República para las operaciones de préstamos que conceda a los bancos afiliados;

4o.) Fijar los tipos de intereses y de descuentos de la banca comercial afiliados al Banco de la República, de acuerdo con la clase de negocios o con el destino que se piensa dar a los dineros concedidos en préstamo;

5o.) Fijar y variar cuando se considere conveniente, el encaje legal de todos los bancos y cajas de ahorros que funcionan en el país;

6o.) Establecer el encaje de los billetes en circulación y de los depósitos del Banco de la República;

7o.) Indicar el plazo máximo para las letras de cambio que descuentan los bancos comerciales;

8o.) Definir lo que se entiende por encaje de las instituciones bancarias y cajas de ahorros;

9o.) Fijar los límites específicos al volumen de créditos o inversiones de los bancos y señalar la tasa de crecimiento del total de los activos que ello originen;

10.) Señalar las tasas máximas de interés o descuento que los establecimientos de crédito en general pueden cobrar a sus clientes e imponer sanciones cuando esta norma no sea cumplida;

11.) Fijar los plazos para los créditos y descuentos que efectúen los bancos, lo mismo que las garantías requeridas para dichos préstamos;

12.) Prohibir a las instituciones de créditos determinadas operaciones de créditos;

13.) Facultar al Banco de la República para emitir, vender, comprar y amortizar sus propios títulos de créditos a moneda nacional o extranjera;

14.) Autorizar al Banco de la República para comprar y vender obligaciones del Gobierno Nacional;

15.) Reglamentar los créditos al consumo;

16.) Obligar cuando se considere conveniente a las entidades públicas nacionales que hagan sus depósitos en el Banco de la República.

17.) Ordenar la acuñación de moneda fraccionaria;

18.) Ejercer con exclusividad todas las funciones relacionadas con la política de cambio y comercio exterior.

19.) Autorizar al Banco de la República para adquirir cédulas hipotecarias y bonos industriales, y para efectuar préstamos al Banco Central Hipotecario;

20.) Fijar cupo especial de redescuento al Banco Central Hipotecario.

Como se ha comentado, las facultades en materia monetaria, crediticia y cambiaria que antes eran propias de la Junta Directiva del Banco de la República, pasarán a la Junta Monetaria. De esta manera el Estado queda con la total responsabilidad de la política bancaria del país. Sin embargo, la nacionalización del Banco de la República es aún más necesaria, a fin de asegurar la coordinación entre la Junta Monetaria y la administración ejecutiva: la verdad es que el Banco de la República es de absoluta propiedad privada –con todos los privilegios para sus accionistas comentados anteriormente– y que su gerente general, como todo el personal que debe ejecutar las conductas señaladas por la Junta Monetaria, depende directamente de la Junta Directiva.

Medidas tomadas por la Junta Monetaria

En sus primeros seis meses de actividades, la Junta Monetaria se ha limitado a disponer una serie de medidas, entre las cuales sobresalen: a) la autorización al Banco de la República para constituir depósitos en bancos comerciales hasta por doscientos cincuenta millones de pesos con intereses de tres por ciento anual; b) la autorización también al Banco de la República para hacer más préstamos y redescuentos –sin limitación de cuantía– a los bancos comerciales que registren baja de depósitos; c) la autorización al Banco de la República para constituir depósitos, por período de un mes, en los bancos comerciales, por valor de 50 millones de pesos; d) la autorización al Banco de la República para acuñar moneda fraccionaria; e) la baja del encaje de los nuevos depósitos en la banca comercial de 100% en que estaban congelados desde 1962, a 50%, etc., etc.[56].

[56] Estas medidas han venido a favorecer aún más los privilegios de la banca comercial. Por ejemplo, se ha calculado que con la baja del encaje al 50% sobre exigibilidades a la vista, permitirá aumentar la capacidad de crédito de los bancos, en la práctica, aproximadamente en 160 millones de pesos, con todas sus incidencias inflacionarias. Ver *Informe Semanal de Economía* No. 1.

Como puede apreciarse, la Junta Monetaria aún no ha entrado a modificar la estructura crediticia y monetaria del país[57]. Aunque todo hace pensar, a fin de justificar su existencia, que actuará de otra manera muy pronto, dadas las denuncias pregonadas por el mismo Presidente de la República sobre los créditos a la especulación de la banca comercial, y por el Superintendente bancario sobre fuga de dólares al extranjero[58].

SE ORGANIZA LA JUNTA MONETARIA

DECRETO-LEY No. 2206 DE 1963

(septiembre 20)

"por el cual se organiza la Junta Monetaria"

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de sus facultades extraordinarias que le confiere el artículo 5o. de la Ley 21 de 1963 y previo concepto del Consejo de Ministros,

Decreta:

Artículo 1o. La Junta Monetaria creada por el artículo 5o. de la Ley 21 de 1963, estará integrada en la siguiente forma:

El Ministro de Hacienda, quien la presidirá;
el Ministro de Fomento;
El Ministro de Agricultura;
El Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; y,
El Gerente del Banco de la República.

Artículo 2o. La Junta Monetaria designará dos (2) expertos para que la asesoren en forma permanente en el cumplimiento de sus funciones, los cuales tendrán voz pero no voto en las deliberaciones de la Junta.

Los expertos deberán ser personas de reconocida preparación teórica y de experiencia en materias monetaria y cambiaria el uno y el otro de economía general, producción y comercio exterior.

---

[57] Esto podría comprobar lo que se dijo anteriormente: Que puede darse el caso de que se creen instrumentos que en teoría se consideran bondadosos y necesarios para la política económica del país, pero cuyos resultados sólo llegarían a ser efectivos con el rompimiento simultáneo de las estructuras e instituciones prevalecientes y con la existencia de un Estado conciente de estos principios.

[58] El Presidente Valencia informó al país en el mes de marzo de 1964, que un solo banco había prestado a un cliente extranjero más de cuarenta millones de pesos por compra especulativa de dólares. El Superintendente Bancario hizo saber a los periodistas el 22 de marzo de 1964 que, dada la política actual de venta libre de dólares, la fuga de capitales al extranjero estaba en su apogeo.

Parágrafo. Los expertos serán de libre nombramiento y remoción de la Junta Monetaria y tendrán las mismas incompatibilidades del Superintendente Bancario.

Artículo 3o. Corresponde a la Junta Monetaria estudiar y adoptar, mediante normas de carácter general, las medidas monetarias y de crédito que conforme a las disposiciones vigentes corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, particularmente las siguientes:

a) Fijar periódicamente un cupo ordinario de crédito a los bancos afiliados al Banco de la República para operaciones de préstamo y descuento, teniendo en cuenta el capital y reserva legal del respectivo banco y la política que se considere más aconsejable de acuerdo con la situación económica general del momento;

b) Señalar un cupo especial de crédito, que solo se utilizará para el descuento de operaciones destinadas a determinadas actividades económicas, de acuerdo con las necesidades de desarrollo agrícola, industrial y comercial del país, pudiendo la Junta Monetaria establecer dentro de dicho cupo porcentajes para cada una de tales actividades;

c) Reunir en uno solo el cupo especial de que trata el literal anterior y el ordinario a que se refiere el literal a) de este artículo;

d) Fijar cupos extraordinarios de crédito para casos de emergencia y con carácter temporal;

e) Fijar y variar las tasas de interés y descuento para las operaciones de préstamo, descuento y redescuento a los bancos afiliados al Banco de la República, pudiendo establecer tasas diferentes según la importancia económica de la respectiva operación y su finalidad;

f) Señalar las tasas máximas de interés o descuento que los bancos afiliados al Banco de la República puedan cobrar a su clientela sobre operaciones descontables, redescontables o admisibles en garantía de préstamos al Banco de la República. Estas tasas pueden ser distintas según sea la clase de documentos o el destino de los fondos obtenidos por el cliente mediante la operación respectiva. Ningún banco podrá descontar, redescontar u obtener préstamos en el Banco de la República, si cobrase en operaciones de la índole indicada una tasa mayor de la autorizada;

g) Fijar y variar el encaje legal de los bancos y cajas de ahorros que funcionen en el país, a fin de hacer efectiva la política monetaria y de crédito que se estimare más oportuna, ajustándose a las siguientes normas:

I) El encaje de las instituciones no afiliadas al Banco de la República y el correspondiente a exigibilidades de las secciones fiduciarias de los bancos podrá llegar hasta el 100%.

II) Para efectos del encaje no se computarán las exigibilidades de los bancos por razón de los préstamos y descuentos que les hiciere el Banco de la República.

h) Señalar encajes hasta del 100% sobre aumentos futuros de depósitos exigibles o a término, pudiendo autorizar a las instituciones bancarias, para mantener la totalidad o parte de tales encajes invertida en títulos de deuda representativa de moneda nacional o extranjera, con o sin interés, o en determinados préstamos u operaciones favorables al desarrollo de la economía nacional;

i) Determinar los requisitos que han de reunir las diversas clases de obligaciones descontables, redescontables o admisibles en garantía de préstamos, sin que puedan aceptarse documentos cuyo valor haya sido o deba ser empleado en objetos de especulación o en inversiones, tales como compra de tierra, edificios o minas. Cuando se trate de operaciones provenientes de transacciones comerciales por compra, venta, exportación o importación de mercaderías o frutos, el plazo puede ser hasta de 180 días, y hasta de 270 cuando se trate de operaciones destinadas a la producción agrícola, ganadera, minera o industrial. Se exceptúan las operaciones que, en virtud de disposiciones legales vigentes, puedan ser descontables, redescontables o admisibles en garantía de préstamos y cuyos plazos excedan a los que aquí se autorizan;

j) Fijar y variar el encaje de los billetes en circulación y de los depósitos del Banco de la República;

k) Señalar el plazo máximo de las letras de cambio que los bancos comerciales puedan descontar y recibir en garantía de préstamo;

l) Las demás funciones de carácter general en materia de regulación monetaria y crediticia que, conforme a las disposiciones vigentes, correspondan al Banco de la República.

Artículo 4o. El encaje legal de las instituciones bancarias y cajas de ahorros consistirá en depósitos disponibles sin interés constituidos en el Banco de la República. La Junta Monetaria puede permitir que la totalidad de las sumas que dichas instituciones mantengan en sus cajas en billetes nacionales, en billetes del Banco de la República o en moneda de plata nacional, sirva para el cómputo de dicho encaje. La moneda de níquel se computará hasta concurrencia de un 2% del encaje. En los lugares en donde no exista sucursal del Banco de la República las instituciones bancarias o cajas de ahorros podrán mantener en sus cajas la totalidad del encaje legal requerido. La Junta Monetaria tendrá la facultad de autorizar a los bancos o cajas de ahorros la inversión de una parte del encaje en títulos de deuda o en préstamos de determinadas características.

Artículo 5o. Con el fin primordial de estimular el otorgamiento de préstamos destinados al fomento de la producción la Junta Monetaria podrá ordenar al Banco de la República la constitución de depósitos hasta concurrencia del monto de los depósitos oficiales, en aquellas instituciones bancarias que previamente convengan realizar una política de crédito acorde con el propósito enunciado en la primera parte de este artículo.

La distribución de estos fondos entre los bancos interesados se hará así: 50% en proporción al capital y reserva de cada banco, y 50% en proporción a los préstamos de cada uno de ellos.

Artículo 6o. De acuerdo con el artículo 5o, literal b) de la Ley 21 de 1963, adscríbense a la Junta Monetaria las siguientes funciones que podrá ejercer mediante normas de carácter general:

a) Fijar de acuerdo con las circunstancias monetarias y crediticias, límites específicos al volumen total de los préstamos o inversiones de las instituciones de crédito o a determinadas categorías de ellos;

b) Señalar la tasa de crecimiento del total de los activos a que se refiere el literal anterior, o de determinadas clases de ellos, durante un cierto período, pudiendo establecer tasas diferentes por entidades, atendiendo, entre otras razones, a su contribución a la financiación de operaciones de desarrollo económico;

c) Señalar las tasas máximas de interés o descuentos que los establecimientos de créditos puedan cobrar a la clientela sobre todas sus operaciones activas. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como clase de operación, el destino de los fondos y lugar de su aplicación. Las instituciones de crédito que cobraren tasas de interés en exceso de los máximos fijados por la Junta Monetaria, estarán sujetas a las sanciones que establezca la Junta en forma general para estos casos;

d) Fijar los plazos de los préstamos y descuentos que efectúen las instituciones de crédito y las clases y montos de las garantías requeridas en tales operaciones;

e) Prohibir a los establecimientos de crédito la ejecución de ciertas clases de préstamos e inversiones que a su juicio conlleven grave riesgo o establecer una determinada proporción entre tales operaciones y su capital pagado y reserva legal;

f) Facultar al Banco de la República, con mira principal a la regulación del mercado monetario, para emitir, vender, comprar y amortizar sus propios títulos de crédito a moneda nacional o extranjera. La Junta Monetaria determinará previamente los intereses, vencimientos y demás condiciones aplicables a dichos documentos, lo mismo que los montos y límites de tales operaciones;

g) Autorizar al Banco de la República, con el fin de regular el medio circulante, para comprar y vender por cuenta propia y en mercado abierto, obligaciones emitidas o garantizadas por el Gobierno Nacional; obligaciones legalmente emitidas por entidades de crédito o financieras de carácter público o privado u otros documentos de crédito de primera clase sobre los cuales considere la Junta conveniente operar. Corresponde a la Junta definir los límites, montos y condiciones aplicables a tales operaciones, lo mismo que las características que hayan de llenar los documentos que sean objeto de tales transacciones;

h) Solicitar a los demás organismos y dependencias del Gobierno Nacional y al Banco de la República, la cooperación que se estime oportuna,con el fin de coordinar la política cambiaria, monetaria y de crédito y de armonizar dicha política con la económica y fiscal;

i) Reglamentar las operaciones de crédito comercial de consumo por instalamentos o de ventas a plazos de los establecimientos crediticios o comerciales o de cualquiera otra índole;

j) Disponer, cuando así lo exijan las circunstancias económicas, que la totalidad o parte de los depósitos de los establecimientos y empresas públicas de orden nacional se hagan en el Banco de la República o en otras entidades determinadas;

k) Ordenar la acuñación de moneda fraccionaria, de conformidad con las aleaciones establecidas o que se establezcan por las leyes, cuando hubiere escasez de dichas monedas y hasta concurrencia del monto necesario para satisfacer adecuadamente sus demandas, retirando de la circulación medios de pago por la misma cantidad.

Artículo 7o. Corresponde exclusivamente a la Junta Monetaria ejercer en adelante las facultades sobre cambio y comercio exterior otorgados a la Junta Directiva del Banco de la República por la Ley 1a. de 1959, la Ley 83 de 1962, las disposiciones legales y reglamentarias que las adicionan, modifican o desarrollan y las demás disposiciones que confieren a la Junta Directiva del Banco de la República facultades de regulación general en los campos mencionados.

Artículo 8o. De conformidad con lo establecido en el artículo 5o. literal b) de la Ley 21 de 1963, la Junta Monetaria podrá:

a) Autorizar la inversión por parte del Banco de la República de las cantidades que estime convenientes, cédulas hipotecarias, bonos industriales o acciones emitidas por el Banco Central Hipotecario;

b) Autorizar préstamos directivos del Banco de la República al Banco Central Hipotecario, con garantía de cédulas hipotecarias o de bonos de crédito industrial sin el lleno de los requisitos señalados en el artículo 17 del Decreto 2096 de 1937; y,

c) Fijar un cupo de redescuento al Banco Central Hipotecario, que este deberá emplear en el descuento de obligaciones hipotecarias, prendarias o industriales y en el de créditos provenientes de la compra y venta de hipotecas de primer grado.

Artículo 9o. El Superitendente Bancario vigilará el cumplimiento, por parte de los establecimientos bancarios, de las disposiciones emanadas de la Junta Monetaria que hagan relación a tales instituciones.

Artículo 10. De conformidad con lo establecido en el artículo 5o. de la Ley 21 de 1963, el Gobierno Nacional acordará con el Banco de la República las modificaciones de los contratos que con esta entidad tiene celebrados, para ejecutar las disposiciones contenidas en dicho artículo y para lograr una adecuada coordinación técnica y administrativa en el desarrollo de las normas contenidas en este decreto.

Artículo 11. Este decreto rige a partir del primero (1o.) de noviembre del presente año.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a septiembre 20 de 1963.

GUILLERMO LEÓN VALENCIA

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Carlos Sanz de Santamaría

COMERCIO INTERNACIONAL

Los Mercantilistas

Los **Mercantilistas** constituyen la primera escuela económica que otorga una máxima importancia al Comercio Internacional.

"Para los mercantilistas, dice Aguirre, la utilidad o el beneficio solo puede derivarse de las transacciones comerciales y sobre todo del comercio internacional, que para ellos era el único que producía un excedente proveniente del acto de vender a mayor precio del que se compra"[1].

El pensamiento predominante en el Mercantilismo es el de que un país es rico con relación a otro según la mayor cantidad de metálico que tenga sobre aquel. O en otras palabras y como decían sus exponentes, "el oro y la plata son los únicos tesoros de la nación o los más importantes...".

Confundida la riqueza con los metales preciosos, los países que carecían de minas suficientes tenían que obtener el dinero a través del comercio internacional. Era necesario buscar la manera de vender a los otros países mercancías por un valor superior a las mercancías compradas en el extranjero. Esta diferencia entre los dos costos, o sea el saldo favorable en las transacciones comerciales, representaba el gran objetivo de la doctrina mercantilista.

Lo importante era obtener una balanza comercial a favor expresada en ingreso de metálicos. Y para lograr lo anterior el Estado tenía que intervenir para imponer una política de facilidades en las exportaciones y de restricciones en las importaciones.

Entre los teóricos europeos de estas doctrinas, las cuales se extienden hasta el siglo XVIII, sobresalen Mun, North, Locke, Clement, Serra, etc. Todos ellos destacan la preponderancia de la balanza comercial. El objetivo, delante de las relaciones de exportaciones e importaciones, se encamina a la búsqueda de superávit. Y el método a seguir, basándose en la fortaleza del Estado Nacional, descansa en la práctica de una conducta de limitaciones en las entradas de mercancías foráneas y de amplitud en las salidas de los productos nacionales.

---

[1] Manuel Agustín Aguirre, en *Historia del Pensamiento Económico*, Tomo I, pág. 144. Ed. Universitaria.

"La moneda era el nervio del Estado. La moneda era la medida de la riqueza de un país. El Estado no debía sino acumular y conservar la mayor riqueza posible de dinero sustrayéndolo, si fuera necesario, a otros países, si quiere asegurar la prosperidad del pueblo"[2].

El principio regulador

Contra los postulados mercantilistas de la importancia de la acumulación de dinero reaccionaron algunos expositores, entre ellos David Hume. Este pensador en sus escritos relacionados con el comercio, considera que el objetivo de este no es la búsqueda de metales, puesto que el intercambio solo sirve para ponernos en capacidad de adquisición y entrega de mercancías y el oro como patrón en el cambio, es solo escogido para realizar la simple labor de regulador.

De nada sirve, considera Hume, obtener saldos favorables en la balanza comercial porque el oro no puede acumularse permanentemente por su estrecha relación con los precios internos: cuando la cantidad de dinero aumenta a consecuencia del superávit en la balanza comercial, los precios suben creando una situación desfavorable a las exportaciones y favorable a las importaciones, facilitando a la larga la fuga del dinero. Las variaciones de los precios permiten que se efectúen constantes movimientos de flujos y reflujos de manera automática regulación. De nada vale por lo tanto cualquier conducta intervencionista ni mucho menos cualquiera posición doctrinaria en favor de la acumulación monetaria.

"Supongamos, decía Hume, que de un día a otro las cuatro quintas partes de todo el dinero de la Gran Bretaña se destruyeran... ¿No deberá caer proporcionalmente el precio de toda la mano de obra y de los bienes? O supóngase lo contrario: que el dinero aumente cinco veces de un día a otro... ¿No sucedería que el precio de la mano de obra y de los bienes se elevaría a niveles excesivos a los que ningún país vecino podría comprar nada de nosotros, mientras sus bienes... nos inundarían y nuestro dinero se fugaría del país?"[3].

La doctrina clásica

Los principios anteriores son más tarde aceptados y desarrollados por los economistas clásicos. Esta escuela, en oposición a la Mercantilista, viene a interpretar al comercio como un simple trueque donde la exportación no es

---

[2] Francesco Vito, en *Economía Política*, pág. 50. Ed. Tesoro. El principio mercantilista se resumía: Un país es rico mientras tenga o pueda obtener una mayor cantidad de metálico. Había lógicamente una falsa identificación entre el dinero y la riqueza.

[3] Citado por Alvin H. Hansen, en *Teoría Monetaria y Política Fiscal*, pág. 255, Ed. Fondo de Cultura Económica.

más que una forma de pagar las mercancías que se reciben. Argumento que se complementa con el concepto que se tiene del valor de ellas, valor que, se dice, depende del costo de adquisición, o sea del costo de producción de las mercancías que se exportan para pagarlas. El automaticismo regulador se acoge íntegramente, siendo por lo tanto los costos trabajos las medidas nacionales e internacionales en cuanto exista perfecta movilidad en los factores trabajo y capital. Nada, pues, debería estorbar las exportaciones o las importaciones. Y en cuanto se refiere a la búsqueda de riqueza, cada país tendría que dedicarse para mejor lograrla a la producción de mercancías de acuerdo con los recursos naturales y humanos disponibles. En otras palabras, se plasman las tesis de la especialización internacional del trabajo.

Las tesis de Smith

Aunque Smith apenas tiene un mérito limitado en la exposición de doctrinas sobre el comercio, sin embargo se le atribuye el mérito de haber recogido y unificado los principios librecambistas que varios autores y escuelas, como la Fisiocrática, habían expuesto hasta la aparición de la Riqueza de las Naciones.

Ante todo, Smith se preocupa por refutar los argumentos mercantilistas. "Se supone, dice, que un país rico es un país en el que abunda el dinero, lo mismo que le ocurre al hombre rico; y también se supone que el acoplar oro y plata constituye el medio más fácil de enriquecerlo"[4]. Y "sería demasiado ridículo ponernos a demostrar seriamente que la riqueza no consiste en el dinero, ni en el oro y la plata, sino en lo que el dinero compra, y para cuya compra vale únicamente"[5].

Ningún país puede obtener provecho del comercio internacional a la manera expresada por los mercantilistas. La importación de oro y de plata no constituye la utilidad principal, y mucho menos la única, que saca una nación de su comercio exterior. Cualesquiera que sean los sitios o países que llevan a cabo las transacciones, siempre todos ellos sacarán beneficios distintos de las mismas: **"El comercio exterior lleva al extranjero el sobrante del producto de la tierra y del trabajo para el que no existe demanda en el país, y trae, a cambio, algo para lo que sí existe".**

Los costos comparativos

En la Escuela Clásica, David Ricardo aporta las teorías de los costos comparativos. Este autor, como más tarde también lo hará Mill, se interesa ante todo en explicar "las causas que rigen los movimientos y las relaciones de cambio de las mercancías objeto del comercio internacional".

---

[4] Adam Smith, en *Riqueza de las Naciones*, pág. 354, E. Aguilar.

[5] Adam Smith, *ob. cit.*, pág. 361.

Para Ricardo, en un sistema de comercio libre perfecto, cada país se dedicará a las actividades que le son más ventajosas, a fin de aprovechar las fuerzas concedidas por la naturaleza en el estímulo de la industria y en la distribución adecuada del trabajo.

Pero para poder apreciar la bondad de determinadas actividades productivas hay necesidad de comparar los costos-trabajo en un país con relación a los costos en los otros países.

Supongamos el caso de Venezuela y de Colombia, países productores de petróleo y de café[6]. En ambos países se producen las dos mercancías, pero en Venezuela para la producción de una X cantidad de petróleo se necesita el trabajo de 120 obreros durante un año. A su vez, en Colombia para la producción de la misma cantidad de petróleo que se produce en Venezuela solo se necesitan 90 trabajadores en un año y para la producción de la misma cantidad de café apenas se ocupan 80 hombres en el año:

	Petróleo	**Café**
Venezuela	100	120
Colombia	90	80

Del ejemplo anterior puede deducirse, una vez hecho el análisis comparativo de los costos, que el comercio es posible entre estos dos países con beneficio para ambos, no obstante de que en Colombia la producción de petróleo y de café se hace a un costo menor. Por ejemplo, Colombia puede cambiar café producido a un costo de 80 trabajadores al año por petróleo que le hubiera costado la ocupación de 90 obreros en el año, obteniendo de esta manera un beneficio igual al trabajo ahorrado de 10 obreros. Y Venezuela puede solo producir petróleo a costo de 100 trabajadores al año para obtener café que le hubiera costado producirlo 120 obreros al año, ahorrándose por lo tanto 20, o recibiendo el beneficio del producto de 20 trabajadores anualmente.

Este análisis que resume casi todo el pensamiento clásico sobre el comercio internacional, se ha expresado con características de una ley económica: "Siempre que dos países, se dice, producen mercancías a un costo relativamente diferente, será ventajoso para ambos especializarse en la producción de aquellos cuyos costos sean relativamente más bajos".

La demanda recíproca

Las formulaciones de los costos comparativos son estudiados por Mill, para intentar a través del análisis de la llamada demanda recíproca, calcular las proporciones reales en que han de cambiarse las mercancías.

---

[6] El ejemplo de Ricardo es entre Inglaterra y Portugal y puede estudiarse en sus *Principios de Economía Política y Tributación*, pág. 108 y ss. Editorial Claridad.

Ante todo Mill es enfático en considerar que la única razón del comercio internacional descansa en las importaciones. No se comercia para exportar y obtener ventajas en la exportación, ya fuera ésta en dinero como querían los mercantilistas o para ofrecer una salida al excedente de la producción como insinuó Smith. Porque la verdad es, afirma, que "la única ventaja directa del comercio exterior consiste en las importaciones". Con las importaciones "un país obtiene cosas que, o bien no hubiera podido producir de ninguna manera, o produciéndolas, le hubieran costado más trabajo y más capital que las cosas que exporta para pagarlas"[7].

Sus consideraciones sobre las relaciones comerciales entre los países las llama Mill "ecuación de la demanda internacional" y las explica así: **Los productos de un país se cambian por los de otros países a los valores que se precisan para que el total de sus exportaciones pueda exactamente pagar el total de sus importaciones.**

En este caso, en el comercio internacional aquel país que produjera mercancías más demandadas en el exterior en relación a sus propias importaciones, podría obtener ventajas mientras se operan ciertos fenómenos en el valor en cambio de las mercancías que ajusten por sí mismas "a las inclinaciones y las circunstancias de los consumidores de uno y otro lado, en tal forma que las cantidades que precisa cada país, de los artículos que importa de su vecino, bastan exactamente para pagarse la una a la otra"[8].

Si las ventajas en el comercio son recíprocas tienen que buscarse entonces las causas que fijan la proporción y el valor de cambio. A la larga "el nivel exacto de la relación de intercambio entre dos relaciones de costo dependerá de la intensidad de la oferta y de la demanda de cada una de ambas mercancías".

Supongamos que la producción de 10 barriles de petróleo le cuesta a Venezuela un trabajo igual a la producción de 15 sacos de café, y a Colombia la producción de 10 barriles de petróleo le cuesta un trabajo igual a la producción de 20 sacos de café:

	Petróleo	**Café**
Venezuela	10	15
Colombia	10	20

En este caso, y siguiendo el planteamiento comparativo, Venezuela estaría interesada en importar de Colombia el café y a Colombia le convendría importar de Venezuela el petróleo. Antes de efectuarse el comercio o la producción especializada en estos países, en el territorio de Venezuela 10 barri-

---

[7] John Stuart Mill, en *Principios de Economía Política*, pág. 500, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[8] Mill, *ob. cit.*, págs. 506 y 507.

les de petróleo se cambiaban por 15 sacos de café y en Colombia 10 barriles de petróleo equivalían a 20 sacos de café, basados estos cambios en los principios del valor trabajo de las mercancías.

Efectuado el comercio, si Venezuela no logra obtener para sus 20 barriles de petróleo 15 sacos de café, toda la ganancia sería para Colombia, pero si obtiene los 20, como en el ejemplo analizado, la ventaja será solo para Venezuela. Pero si el intercambio se efectúa por un número intermedio –entre 15 y 20 sacos de café– los beneficios se distribuyen entre los dos países: por ejemplo, si 10 barriles de petróleo producidos en Venezuela, se cambian por 18 sacos de café producidos en Colombia, ahorraría dos sacos de café por cada 20 producidos para el cambio.

Al llegar a este terreno del análisis, Mill se pregunta: ¿Cuáles son las causas que fijan la proporción en que se cambiarán entre sí las mercancías? Para encontrar esta proporción hay necesidad también, basándose en ejemplos hipotéticos, de suponer que los 10 barriles de petróleo se cambian por 17 sacos de café y de tener en cuenta que la demanda de estas mercancías varía en relación a las variaciones de sus precios.

Tomando una cantidad por ejemplo 1.000 veces 10 barriles, de la cual no podría venderse una cantidad mayor a ese precio o siendo menor no satisfaría la demanda, puede descomponerse la situación así: en el caso de Venezuela el precio de 17 sacos de café es de 10 barriles de petróleo. En este país existe un número determinado de sacos de café que a ese precio satisface la demanda. Ese número ya se ha dicho es 1.000. Por lo tanto, 17 sacos de café son a 10 barriles de petróleo como 1.000 veces 17 sacos es a 1.000 veces 10 barriles.

En este caso "la demanda de cada parte es justamente la suficiente para llevarse la otra. Las condiciones exigidas por el principio de la demanda y la oferta se cumplen"[9].

Pero puede haberse dado el caso de una situación diferente. Supongamos que dadas las condiciones de cambio de mercancías, Venezuela solo estuviera interesada en comprar de Colombia 800 veces 17 sacos de café. En este caso la cantidad total de estas importaciones no basta para cubrir las 1.000 veces 10 barriles de petróleo que Colombia necesita importar. Colombia por lo tanto solo podrá procurarse a ese precio unas 800 veces 10 barriles. Para poder obtener el resto, o sean las 200 veces 10 barriles, podría ofrecer -al descartar la subida del precio de su exportación- más de los 17 sacos de café a cambio de los 10 barriles de petróleo: sea el caso de que ofrezca 18 sacos. A este precio tal vez Venezuela adquiera una nueva cantidad de café que pueda ser 900 veces 18 sacos. En el aspecto de la demanda colombiana es

[9] Mill, *ob. cit.*, pág. 506.

probable que el aumento del precio de la mercancía importada de Venezuela disminuya su demanda: si en lugar de 1.000 veces 10 barriles solo se adquieren 900 veces 10 barriles, el valor de las importaciones se igualará con las 800 veces 10 barriles que Venezuela está solo interesada en adquirir. Nuevamente "la demanda de cada lado bastará otra vez exactamente para comprar la oferta correspondiente".

Ha podido suceder el caso contrario y de la misma manera la simple aplicación de las leyes de la demanda y del precio llevarían a efectos parecidos, dado el caso de que hubiera sido Venezuela quien demandase una cantidad mayor de la mercancía colombiana.

Nuevos aportes

Conservando la medida doctrinaria de los costos comparativos, de la libertad del comercio y de la especialización internacional del trabajo, los autores que siguen los lineamientos clásicos han introducido en sus análisis otros factores como los precios de los salarios pero considerando que las exposiciones de Ricardo y de Mill "han pasado al idioma de los libros como medidas eternas, tan indiscutibles como la ley de los rendimientos decrecientes, o las ventajas de la división del trabajo".

Las teorías del equilibrio

La llamada escuela sueca del comercio intenta sustituir en el análisis de los cambios los principios de la teoría valor-trabajo por los razonamientos eclécticos de la concepción del valor. Sin embargo, su principal exponente, que es el economista Bertil Ohlin, acepta los postulados de la especialización internacional a semejanza de la especialización individual en el trabajo. Algunas personas, considera Ohlin, están dotadas para dedicarse a determinadas labores. Así se encuentra que hay unos vendedores mejores que otros, unos gerentes más activos que otros, unos tejedores más eficientes que otros, etc. De la misma manera en el campo inter-regional o internacional se aprecian diferencias "en el equipo de factores productivos" o, en términos nuestros, en sus recursos naturales: así tenemos regiones o países con tierras aptas para la agricultura, la ganadería, con minas, con abundantes bosques, estructuras industriales, con suficientes capitales, mano de obra, etc. Teniendo en cuenta lo anterior, a estas regiones, lo mismo que a los individuos, les convendría "especializarse en la producción, dedicando cada una de sus energías a la obtención de aquellas mercancías para las que resulta más adecuada su provisión de factores".

Para esta escuela, considera Ellsworth, la causa directa del comercio interregional se encuentra en los precios. En otras palabras, el comercio interregional o internacional es un fenómeno de precios.

Pero los precios en este caso no se identifican con el costo o valor-trabajo de acuerdo con la exposición sencilla y clara del clasicismo. Estos precios más bien dependen de factores subjetivos y objetivos, como son las necesidades y los gastos, los ingresos de los consumidores, etc. "Los precios, tanto de las mercancías como de los agentes industriales, dice Ohlin, están determinados en cada región y en cualquier momento, por la demanda de mercancías y la posibilidad de producirlos. Tras la primera se encuentran dos circunstancias que deben considerarse como datos conocidos en el problema de la formación del precio: 1o. las necesidades y deseos de los consumidores y 2o. las condiciones de propiedad de los factores de la producción, que afectan a los ingresos individuales y, por tanto, a la demanda. La oferta de mercancías, por otro lado, depende en última instancia de: 3o. la oferta de factores de la producción, y 4o. las condiciones físicas o materiales de la producción... que son las mismas en todos lados"[10].

Ohlin se aparta del concepto de Mill en la búsqueda del equilibrio. El no cree que el volumen de las exportaciones de un país pueda ser el resultado exclusivo de los precios de las mercancías importadas. Porque en la modificación de estos volúmenes pueden jugar un papel imperante los controles al tipo de cambio o las restricciones a las importaciones. "A este respecto, afirma, hay que observar también –incluso independientemente a los cambios a las condiciones de la demanda– el volumen de exportaciones de un país no es función exclusivamente de sus precios de exportación en relación con los precios del extranjero".

Se pueden emplear más o menos trabajo y capital en la creación y mantenimiento de organizaciones de venta que surtirán efectos correspondientes sobre las ventas en el extranjero. Si no fuera por estas y otras circunstancias parecidas sería difícil comprender, por ejemplo, cómo los derechos de importación pueden reducir considerablemente el comercio de exportación y, por el contrario, cómo la vuelta al libre cambio, que en muchos casos reduciría los costos de las industrias de exportación solo en muy pequeña medida, podría incrementar de modo sustancial el volumen de las exportaciones"[11].

En resumen, podríamos decir que la teoría del comercio internacional en relación con los Factores de la Producción, intenta "explicar el cambio internacional a partir de la abundancia o la escasez relativa de los diferentes factores de la producción"[12].

---

[10] Citado por P. T. Ellsworth en *Comercio Internacional*. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[11] Bertil Ohlin, en el *Problema de las Reparaciones: Una Discusión*, pág. 156, del Vol. "Ensayos sobre Teoría del Comercio Internacional". Edición Fondo de Cultura Económica.

[12] Raymond Barré, en *Economía Política*, pág. 411. Ed. Ariel.

De acuerdo con el pensamiento asociado al nombre de Ohlin, dicen Stolper y Samuelson, las diferencias que existen en las proporciones de los diferentes factores productivos entre los países son importantes elementos en la explicación del curso del comercio exterior. "Un país exportará aquellas mercancías que serán producidas con sus factores relativamente abundantes e importará otras cuya elaboración demanda el uso de factores exclusivamente escasos. Como resultado de los cambios que acompañan a una mayor producción de los artículos en que predominan los factores abundantes, habrá una tendencia –necesariamente incompleta– hacia la igualdad de los precios de los factores entre los dos o más países contratantes"[13].

Divorcio doctrinario con el liberalismo

El economista alemán Federico List, exponente del nacionalismo económico, presenta a comienzos del siglo pasado, o sea en el apogeo del liberalismo económico, doctrinas contrarias a la especialización internacional del trabajo y al libre comercio.

List, que en un comienzo participó del pensamiento liberal, se convirtió con su estada en Norteamérica al proteccionismo, dado que en ese país los hombres de estado y políticos defendían tesis distintas a las impuestas por Inglaterra en sus territorios.

"Frente a la posición del individualismo o del cosmopolitismo" de la escuela clásica, List "enarbola la bandera de los intereses nacionales y del fomento de las fuerzas productivas, como único medio de asegurar el bienestar de los individuos".

Sus críticas rechazan la especialización, porque considera que ella condena a ciertos países a mantener economías de campo, como única fuente de riqueza. Y considera que aquellos pueblos dotados por la naturaleza con grandes recursos, deben buscar a toda costa la implantación de industrias de transformación. Porque en "el estado de economía rudimentaria, afirma, dominan la inactividad espiritual, la insuficiencia física, la persistencia en antiguas ideas, hábitos, costumbres, la falta de cultura, bienestar y libertad. Por el contrario, el espíritu de anhelo hacia un constante incremento de los bienes espirituales y materiales de la competencia y de la libertad, caracteriza al estado manufacturero y comercial"[14].

Sin embargo, los argumentos anteriores los radica List como valederos solo para algunos países que ofrecen cualidades especiales. No sucedería lo

[13] Wolfgang F. Stolper y Paul A. Samuelson, en *Protección y Salarios Reales*, pág. 293 del Volumen "Ensayos sobre Teorías del Comercio Internacional", Ed. Fondo de Cultura Económica.

[14] Federico List, en *Sistema de Economía Nacional*, Ed. Fondo de Cultura Económica.

mismo en las regiones coloniales dominadas por los grandes imperios o en los países tropicales[15]. Su nacionalismo exclusivista lo lleva a considerar que si había un país llamado a sacar provecho del Estado ideal manufacturero, era su patria. "Si hay una llamada a poseer una industria nacional, dice, esa nación es Alemania, por su elevado rango en las ciencias y las artes, en la literatura y la educación, en la administración pública y en las instituciones de utilidad general: por su sentido moral y religioso, su amor al trabajo y la economía, por su tenacidad y constancia en los negocios, así como por su espíritu de inventiva; por el número y capacidad de su población; por la naturaleza y extensión de su territorio; por su agricultura muy desarrollada y sus recursos naturales, sociales y espirituales. Ninguna otra nación puede esperar obtener tan grandes beneficios mediante un sistema proteccionista adecuado a sus circunstancias, que desarrolle sus manufacturas, incremente su comercio exterior y su navegación, perfeccione sus medios internos de transporte, haga prosperar su agricultura, reafirme su independencia y aumente su poderío. **Incluso nos atreveríamos a afirmar que la existencia, la independencia y el porvenir de la nacionalidad alemana dependen y se basan en el desarrollo y perfeccionamiento de su sistema proteccionista**"[16].

Para List una cosa es lo que dice la teoría y otra cosa es lo que demuestre la práctica. Por ejemplo, decía, Rusia con su sistema proteccionista había encontrado en esa época la prosperidad nacional, mientas que los Estados Unidos al dejarse arrastrar por el espejismo del libre cambio se estaba ganando una serie de convulsiones y ruinas.

Los Estados, ante todo, deben procurarse una economía avanzada que pueda asegurar su educación, su civilización, su política y su potencia. "Cuanto más avanzada está la economía, afirma, más civilizada y potente es la nación; cuanto más crece su potencia y su civilización, más se desarrollará su cultura económica".

En su desarrollo los pueblos pasan por diferentes fases que van desde el **estado salvaje, estado pastoril, estado agrícola y manufacturero, hasta el estado agrícola, manufacturero y comercial**. Evidentemente, la nación que sobre un territorio extenso, provisto de recursos variados y cubierto de una población numerosa, reúne las característica de la última etapa, es incomparablemente más civilizada, más desarrollada bajo el aspecto político y más poderosa que un pueblo meramente agricultor[17].

---

[15] "Un país de la Zona Tórrida haría una de las más funestas tentativas tratando de llegar a ser manufacturero. En cambio los países de la zona templada son especialmente aptos para el desarrollo de la industria manufacturera", *ob. cit.*, pág. 14.

[16] List, *ob. cit.*, pág. 339. Ed. Aguilar. El subrayado es nuestro.

[17] List, *ob. cit.*, pág. 11.

Pero el logro de esta última fase no puede ser espontáneo, ni mucho menos puede alcanzarse en el empeño del libre cambio por parte de los países enmarcados en las fases anteriores. Para poder elevarse al rango de potencia económica, las naciones tienen que hacer uso del proteccionismo.

Sin embargo, List limita su proteccionismo al sector puramente manufacturero, descartando la actividad agrícola, "puesto que las diferencias de suelo y clima daban a la agricultura una especie de protección natural".

Y, además, el proteccionismo solo es valedero como un medio para llegar al estado industrial. Una vez que se han logrado estos objetivos, los aranceles o restricciones deben ir desapareciendo gradualmente hasta llegar a la situación del libre cambio. La libertad en el comercio para el país que basa su supremacía en la manufactura es el mejor instrumento para mantenerla. Todo el interés radica en crear la economía industrial, fortalecerla, y, una vez en condiciones de empeñarse en la lucha con la competencia extranjera, volver nuevamente a la completa libertad comercial. Gide y Rist comentando la posición **listiana**, dicen: "La política proteccionista ha sido históricamente una política de creación industrial, pero ha tenido al libre cambismo como escuela de última instancia, ya que toda potencia desarrollada industrialmente –como lo demuestran los ejemplos de Inglaterra en el siglo XIX y de los Estados Unidos después de la segunda guerra total– busca no solo la eliminación de los obstáculos aduaneros o sistemas proteccionistas de otros países, sino el riguroso imperio de la llamada libre división internacional del trabajo (que estabiliza la debilidad de los países débiles "especializados" en la producción de alimentos y materias primas y "especializando" a las naciones de alto capitalismo en la función de centros de gravedad del mundo económico)".

La doctrina del proteccionismo actual

A diferencia de los planteamientos de List, la doctrina del proteccionismo actual de los países subdesarrollados acepta y defiende la necesidad de una protección general y científica –abarcando no solo la manufactura, sino también la agricultura, la minería y la ganadería y sopesando los beneficios colectivos económicos y sociales que habrían de aportar las medidas restrictivas.

El proteccionismo de los países subdesarrollados no se toma como instrumento para lograr condiciones que permitan posteriores ventajas imperialistas. Más bien se tiende a practicar como política auténticamente defensiva, en busca de la eliminación de la dependencia económica.

Para el caso de la doctrina de los países en general, las doctrinas o teorías de algunos economistas modernos, no enmarcados en los principios de libre cambio, parecen intentar resucitar buena parte de las antiguas tesis mercantilistas, al encontrar ventajas en las exportaciones, aunque dichas ventajas no se analicen desde el punto de vista del fetichismo del dinero, sino desde un

enfoque en relación del incremento productivo o búsqueda de empleo pleno de los factores productivos. Esta postura la resume Hirschman cuando dice: "La teoría moderna (del comercio internacional), ha presentado un análisis que, dentro del marco de una política nacional de pleno empleo, considera las exportaciones como un incentivo para el empleo y la renta nacional, y las importaciones como pérdidas que en cierto grado impiden el funcionamiento de este incentivo"[18].

El proteccionismo planificado

En el empleo de las doctrinas no librecambistas, la doctrina y política de los países socialistas se presenta como la antítesis más integral a la libre transacción de mercancías en el terreno internacional.

Con el régimen socialista los soviéticos –y después así lo han hecho los otros países socialistas– nacionalizaron y sometieron el comercio exterior al engranaje de los planes económicos generales del país. El comercio pasó a ser monopolio exclusivo del Estado, y, como tal, implica un control de las importaciones y de las exportaciones. Porque solo de esta manera, consideran sus teóricos, se impide la entrada de mercancías no necesarias para el desarrollo económico. "El monopolio del comercio exterior, decía Krasin, debe rechazar toda intervención económica y financiera del extranjero"[19].

En el sistema socialista la actividad de las exportaciones e importaciones pasa a manos del Estado, a diferencia de la economía capitalista donde dicha actividad la adelantan los particulares que apenas se someten a ciertas normas y al pago de derechos o al cumplimiento de compromisos, como son, por ejemplo, la entrega o compra de divisas. En el Estado Socialista solo se importarán o exportarán las mercancías y las cantidades de productos indicados en el plan, de acuerdo con los objetivos que se persiguen.

Este monopolio tiende a asegurar el control absoluto y se encamina a impedir que las prácticas ofensivas de las economías desarrolladas burlen las tradicionales medidas que acostumbran a tomar los países proteccionistas. Refiriéndose a lo anterior, Lenin decía: "Ninguna política arancelaria puede ser realmente eficaz en la era del imperialismo, una era de enorme discriminación entre países muy pobres y muy ricos. En tales circunstancias cualquier país industrial rico puede anular por completo la protección arancelaria. Para ello le basta subvencionar la exportación a Rusia de aquellos artículos por los

---

[18] Alberto Hirschman, en *La Potencia Nacional y la Estructura del Comercio Exterior.* Editorial Aguilar. Más adelante se estudia la posición actual que los países subdesarrollados están defendiendo en la Conferencia de Comercio que se realiza en Ginebra.

[19] Citado por Baycov en *Historia de la Economía Soviética*, Ed. Fondo de Cultura Económica.

que cobramos derechos. Cualquier país industrial tiene dinero suficiente para financiar esa subvención, y por lo tanto puede, con certeza absoluta, derrotar a nuestras industrias nacionales"[20].

En el reciente y difundido **Manual de Economía**, los economistas soviéticos reafirman sus doctrinas sobre el monopolio estatal del comercio como única medida valedera de protección y como una "condición inexcusable de la existencia y el desarrollo de la economía socialista". Sin embargo aceptan "las ventajas de la división internacional del trabajo" cuando se aprovechan en favor "del desarrollo del comercio exterior de economías socialistas"[21].

Teorías del comercio internacional

Las diferentes teorías en materia de Comercio Internacional se agrupan en las escuelas conocidas con el nombre de **Libre-cambismo** y **Proteccionismo**. Basados en los postulados teóricos de dichas escuelas, los países han defendido e impuesto en sus diferentes etapas del desarrollo las políticas económicas que se conocen con los mismos nombres, ateniéndose más que todo a sus necesidades, o a las conveniencias de los grupos sociales predominantes[22].

---

[20] Lenin, citado por Baycov, *ob. cit.*

[21] Ver Manual, pág. 534. *Ed. cit.* Esta defensa de las ventajas de la división internacional del trabajo resulta sumamente peligrosa para los países socialistas subdesarrollados –Cuba, Hungría, China, Albania, etc.–, de igual manera que sucede en el campo capitalista. Ella representa la nueva etapa industrial de la Unión Soviética, diferente a la etapa del período leninista. (Estos temores nuestros que aparecieron en la primera edición de comienzos de 1963, fueron más tarde denunciados por China, en la "Respuesta del Comité Central del Partido Comunista de China a la Carta del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética del 30 de marzo de 1963", en los siguientes términos: "Es del todo necesario que los países socialistas practiquen en el terreno económico la ayuda mutua, la colaboración y el intercambio. Semejante colaboración económica debe basarse en los principios de la plena igualdad, del beneficio mutuo y de la ayuda recíproca realizada dentro del espíritu de camaradas. Es chovinismo de gran nación negar estos principios fundamentales y, en nombre de la "división internacional del trabajo" o la "especialización", imponer la propia voluntad a otros, menoscabar la independencia y la soberanía de otros países hermanos y dañar los intereses de sus pueblos". Ver, *Pekín Informa*, No. 9, pág. 21).

Por lo demás, en las épocas actuales resulta de bastante desuso hablar de las bondades de la división internacional del trabajo entre países de diferentes estructuras económicas, si no se llevan propósitos de predominio. "Keynes señaló un hecho incontrovertible al afirmar que la aparición de la moderna industria química había derogado de hecho la ley de costos comparativos: "El moderno proceso de producción masiva puede realizarse con eficacia casi equivalente en todos los países y climas del mundo". Citado por Clairmonte, en *ob. cit.*, pág. 73.

[22] "A pesar de los argumentos que los autores exponen en defensa del librecambio y del proteccionismo, la verdad es que la mayoría de las veces la política mercantil se orienta casi siempre por las necesidades de las diferentes naciones", Van der Borgth, en *Política Económica*, Editorial Labor, 1942.

La teoría librecambista

Haciendo un resumen de las tesis esbozadas por los librecambistas, podríamos enumerar los diferentes argumentos como también las ventajas que consideran sus partidarios que podrían obtenerse en un mundo libre de comercio, así[23]:

1o. Distribución del trabajo según los recursos humanos y materiales disponibles: Quiere decir lo anterior que con el establecimiento de un comercio absolutamente libre entre todos los países del mundo la capacidad de trabajo de los pueblos puede distribuirse más acertadamente de acuerdo con los propios recursos humanos que existan y en relación a los materiales disponibles –por ejemplo, capitales– e incluso en relación a los recursos naturales. Es, en otras palabras, la conocida tesis de la división internacional del trabajo. "Realmente, dice el economista librecambista Samuelson, solo existe un argumento esencial en favor del comercio libre o más libre, pero es una razón de enorme fuerza: es decir, el hecho de que **el comercio no restringido crea una división internacional del trabajo mutuamente provechosa, estimula grandemente la producción nacional real,** etc."[24].

2o. Aumento de Habilidad. De la misma manera basado este argumento en los principios anteriores de la división y especialización en el trabajo, supone que aquellos países que se dediquen a comerciar con las mercancías producidas en condiciones de especialización obtendrán a la larga mejor provecho por los beneficios que les permite obtener en el cambio los mayores grados de habilidad productiva.

3o. Ahorro del tiempo. Fenómeno que es una consecuencia de los anteriores: la especialización y la habilidad en el trabajo permiten ganar tiempo en producciones dadas.

4o. Aumento del ingreso nacional. Se explica considerando que con el librecambio al obtener ciertas mercancías extranjeras a un precio menor que al precio de costo de producción nacional, se puede utilizar la diferencia de tales precios en el fomento de las actividades económicas que nos son más propias, de acuerdo con los recursos naturales y de trabajo. Supongamos el caso de Colombia y los Estados Unidos. Si en Colombia al instalarse la industria siderúrgica de Paz del Río costaba la producción de una tonelada de acero mil pesos, mientras que importándola de los Estados Unidos se podía vender en nuestras ciudades en ochocientos pesos, lo indicado sería comprar al extranjero esta mercancía y aprovechar el dinero de la diferencia de precio –doscientos pesos– en producir más café u otros productos agríco-

---

[23] Ver a P. T. Ellsworth, en *Comercio Internacional*, págs. 244 y ss. Ed. Fondo de Cultura Económica.

[24] P. Samuelson, en *Curso de Economía Moderna*, pág. 704, Ed. Aguilar.

las, dada la actitud y característica de nuestra economía. Este argumento ha sido y continúa siendo expuesto en nuestro país por técnicos extranjeros o por gremios interesados en el comercio de importación.

5o. Se impide la Baja de las Exportaciones. Analizando el supuesto hipotético del comercio solamente entre dos países, se considera que toda baja en las importaciones como fruto de medidas restrictivas al comercio, incide en las exportaciones reduciéndolas a la vez.

Este podría ser un argumento valedero para un sistema mercantilista, pero no para un país proteccionista, especialmente para un país subdesarrollado, donde la restricción no se lleva a cabo con el objeto de conseguir superávit, sino más bien para esquivar los déficits crónicos, o para atender las exigencias de políticas de defensas del desarrollo, con las importaciones que se cataloguen como más indispensables.

La teoría proteccionista

Las teorías o argumentos que respaldan la intervención del Estado en el campo del comercio internacional, también se encaminan a presentar un recuento de ventajas que pueden obtenerse con tal conducta. Estos planteamientos se sintetizan así:

1o. Argumentos de tipo social. Que exponen doctrinas favorables al proteccionismo, en busca de la defensa de los altos salarios industriales y como un estímulo al fomento del trabajo nacional en todos los campos de la economía.

La primera tesis puede descomponerse en dos aspectos: a) Cuando se refiere a la defensa de los trabajadores ocupados en la industria, los cuales pueden perder sus ocupaciones en la libre competencia de la industria nacional con la industria extranjera más poderosa; b) Cuando se refiere a la defensa de los niveles de los salarios de la industria en comparación con los niveles de los salarios agrícolas, mineros, etc. Por ejemplo, una política de libre comercio que se estableciera en Colombia con casi absoluta seguridad llevaría a la ruina a la mayoría de las industrias manufactureras que no están en condiciones de soportar una competencia o un **dumping** de potencias económicas. Así, los miles de obreros industriales que reciben altos salarios en comparación con los salarios de los campesinos, perderían sus antiguos ingresos; c) Cuando la defensa de los salarios interiores se hace por temor a una competencia respaldada con salarios bajos de los otros países. Sea el caso de las medidas que se toman en Estados Unidos –país de altos salarios– contra la importación de mercancías producidas a costos menores en países de salarios bajos, como el Japón.

La segunda tesis se refiere a las repercusiones que tiene una política proteccionista en los sectores del empleo o de más ocupación de mano de obra.

Toda nueva actividad de explotación económica que se fomente a consecuencia de medidas protectoras, significa más ocupación de trabajadores y, por lo tanto, más oportunidades de soluciones a los problemas sociales.

2o. Argumento de tipo económico. Entre los argumentos de contenido económico, la teoría proteccionista analiza el aspecto de la seguridad de los mercados. De esta manera arguye en favor de una política interventora que asegure a la producción nacional un mercado propio de consumo, que en este caso vendría a ser el propio mercado nacional. No se deja a la producción nacional a la contingencia de la competencia en los mercados internos y externos, sino que de hecho se establece en prioridad y una condición favorable a las mercancías producidas en el país.

3o. Argumento para la industrialización. Se involucran en este planteamiento varias apreciaciones teóricas que en la práctica constituyen el material más trajinado para explicar y defender el proteccionismo en los países subdesarrollados. Así, se dice que se impone el proteccionismo para fomentar nuevas industrias que sirvan para aumentar la producción nacional y para defender la balanza de pagos, a través del ahorro de divisas con la manufacturación interna de las mercancías que antes se adquirían en los mercados externos. Se trata simplemente del popular argumento de la sustitución de importaciones.

4o. La conservación del dinero nacional. Viene a ser este argumento una especie de réplica al alegato libre-cambista sobre el aumento del ingreso nacional. La tesis proteccionista, a diferencia de la tesis libre-cambista, encuentra en el impedimento de la fuga del dinero nacional un hecho provechoso, aunque en un comienzo el costo de la producción nacional sea mayor.

Si tomamos el ejemplo libre-cambista expuesto anteriormente, los proteccionistas dirán: Cuando se produce el hierro en Colombia el país se queda con el dinero –para aprovecharlo en el fomento de nuevas industrias o para la adquisición de los equipos y maquinarias que necesita comprar en el extranjero– y con el hierro; en cambio cuando la compra en los Estados Unidos, se queda con el hierro pero se le escapa el dinero.

Los libre-cambistas acostumbran a ridiculizar este argumento de la escuela proteccionista y tildan a sus exponentes de mercantilistas por la defensa que hacen de la conservación del dinero. Precisamente fueron estas críticas las que más utilizaron los economistas y estadistas norteamericanos en sus pretensiones de libre comercio después de la segunda guerra mundial. De ahí que en esa época Cipriano Restrepo Jaramillo, dijera: "Viene al caso recordar lo que sucedió en los Estados Unidos cuando con motivo de la enorme expansión inicial de los ferrocarriles, se importaban los rieles de Inglaterra y los "pioneros" de la industria del acero en ese país pedían la protección para

esa actividad naciente. Se alegaba que los rieles producidos en Norteamérica eran malos y caros y se entabló una larga y ruidosa discusión que llegó finalmente al Presidente Lincoln. Este mandatario, después de oir a las dos partes y negándose a leer una serie de estudios y polémicas, manifestó lo siguiente: "Lo único que saco en claro es que si pedimos los rieles a Inglaterra nos quedamos con los rieles y sin el dinero, y si los fabricamos en el país, nos quedamos con los rieles y el dinero". Y nosotros podemos comentar: allí nació esa poderosa industria norteamericana"[25].

5o. Argumento anti-cíclico. Este argumento proteccionista se refiere al problema de los riesgos de la industria especializada ante el fenómeno característico de la economía capitalista del ciclo económico y, por ende, de la dependencia económica de los países monoexportadores.

Las crisis económicas inciden con mayores efectos en las economías especializadas en la producción de una u dos mercancías para el mercado de exportaciones. Este fenómeno puede comprobarse con el análisis de las crisis periódicas del precio del café, que tanto conmueven a la mayoría de los países latinoamericanos. La protección a nuevas industrias, especialmente a industrias de exportación, reduciría la dependencia económica y las incidencias de las fases críticas del ciclo.

6o. Argumento en defensa de los recursos naturales. En este caso el proteccionismo se encamina a defender los recursos naturales de un país del abuso en la libertad absoluta de su explotación –emanada a su vez de una plena libertad en el comercio– que pueda reducir peligrosamente las reservas.

Por ejemplo, es el caso de aquellos países que no estando en capacidad de aprovechar sus riquezas minerales o vegetales –supongamos petróleo, carbón o bosques– para el fomento del desarrollo interno, permiten libremente sus explotaciones y exportaciones. A la larga las reservas pueden agotarse, los bosques madereros terminarse, etc., hasta llegar el momento en que el país, si no ha tomado las medidas adecuadas de protección o mejor aprovechamiento, se verá en la necesidad de importar dichos productos para su propio consumo y desarrollo.

POLÍTICA PROTECCIONISTA

Herramientas del proteccionismo

La política proteccionista se aplica en las economías nacionales a través de una serie de medidas, como los Aranceles de Aduana, los Tratados Comerciales, el Control de Cambio, las Listas de Prohibiciones a las Importaciones, los Contingentes de Importación, etc.

---

[25] En *Un Problema que Interesa a Todos los Trabajadores de Colombia*. Ed. El Gráfico, Bogotá.

El sistema arancelario

Se entiende por Arancel el conjunto de impuestos y medidas que pesan sobre las mercancías de entrada o salida en un territorio nacional o regional.

Los derechos de los sistemas arancelarios pueden estar encaminados, a) a perseguir exclusivamente entradas fiscales a los Estados, y b) a obtener fines económicos o sociales con la protección a las actividades productivas o al trabajo de la comunidad. Sin embargo, puede darse el caso de que los Aranceles de tipo fiscal puedan espontáneamente producir el efecto de un Arancel Protector para ciertas ramas de producción sucedánea. A la vez los Aranceles claramente económicos redundan en ingresos fiscales para los gobiernos, ingresos que estarán en proporción directa a la intensidad de los gravámenes.

Los Aranceles, en el aspecto impositivo, se hacen efectivos a través de tarifas que se conocen con los nombres de **Ad-Valorem** y **Específicas**. Las tarifas **ad-valorem** se establecen teniendo en cuenta el valor de las mercancías y las **específicas** se imponen de acuerdo con el peso o el volumen de dichas mercancías[26]. Supongamos la importación de un automóvil que pesa 1.000 kilogramos y que vale 10.000.oo pesos. Si en el Arancel las tarifas para esta mercancía son de 20 centavos por kilo y de 10% del valor, el impuesto arancelario será igual a $1.200.oo pesos (200 pesos de tarifa **específica** y 1.000.oo pesos de tarifa **ad-valorem**).

En las conductas modernas aplicadas por los países proteccionistas, a fin de asegurar una dinámica permanentemente en el sistema arancelario, se establecen normas sobre **Aranceles Móviles** o **Escalas Arancelarias Móviles**, destinadas a nivelar automáticamente las tarifas de acuerdo a las oscilaciones de precios que tienen lugar dentro o fuera del país. También existen los llamados sistemas de **Aranceles de Privilegio**, utilizados casi siempre en forma unilateral hacia países con quienes se quiere suscitar relaciones comerciales, o con los cuales se han contraído compromisos o convenios.

Cada una de estas formas de Aranceles poseen estructuraciones distintas en sus tarifas. Además, los sistemas arancelarios pueden diferir de un país a otro por el "número de tablas o columnas". Los territorios coloniales y algunos países dependientes acostumbran a discriminar la mercancías provenientes de la metrópoli, de países dominantes o naciones en general, para someterlas a diferentes tratamientos impositivos.

---

[26] En el Arancel de Aduanas Colombiano (Decreto No. 1345 de 1959) se establece que los derechos *específicos* deben calcularse por kilogramo bruto y los *ad-valorem* sobre el precio gravable de la mercancía: el valor gravable de la mercancía lo constituye el precio de la misma en el país de origen, aumentado con todos los gastos de transporte, de embalaje, de seguros y otros, indispensables para hacerla llegar hasta el lugar de su nacionalización.

En cuanto se refiere a las industrias, "la razón de ser de las tarifas proteccionistas, dice Clairmonte, radica en el hecho de que las nuevas empresas se encuentran con frecuencia en circunstancias desfavorables respecto de las más antiguas (del extranjero). Toda industria nueva tiene que procurarse una mano de obra disciplinada, organizar su aprovisionamiento de materias primas y la distribución de sus productos, superar las dificultades técnicas propias de toda industria incipiente, conquistar su propio mercado nacional –dominado hasta entonces por los productores extranjeros– constituir sus reservas extranjeras y solucionar innumerables dificultades de orden administrativo. Todo esto contribuye, en los comienzos, al aumento de los costos unitarios de producción, y a elevarlos en promedio muy por encima del nivel que rija en la órbita de los productores extranjeros. Además existen otros factores que dificultan la ejecución de los proyectos de industrialización; factores debidos a ciertas fallas institucionales y a deficiencias sociales tales como bajo nivel higiénico y analfabetismo. En la medida en que estas desventajas son de naturaleza transitoria, las industrias incipientes pueden reclamar legítimamente una protección aduanera susceptible de elevar los precios de los productos importados hasta un nivel casi equivalente al de sus propios costos de producción. Tarifas arancelarias de esta naturaleza pueden contribuir decisivamente a la industrialización, porque estimulan las inversiones de capitales (nacionales) o extranjeros que, en ausencia de tal protección y en presencia de una competencia irrestricta en mercados no protegidos, no se producirían"[27].

Los aranceles y los precios

Cuando se imponen los aranceles en general y la intervención del Estado se limita a tal, los valores de las tarifas se trasladan a los precios interiores. En el estudio de los impuestos indirectos se explica como estos –cuyo mayor porcentaje de sus producidos está representado por los impuestos de aduanas– son pagados por los consumidores a efecto de los fenómenos de la traslación y de la incidencia. Quiere decir que una vez gravada la mercancía importada, los importadores trasladan dichos impuestos al precio de las mercancías para que incida en los consumidores que son los últimos en adquirir los artículos.

Pero lo más grave del caso es que en los países donde el proteccionismo se limita a la simple labor estatal de vigilante de fronteras, dicho fenómeno se extiende casi en la misma proporción al precio de la producción nacional que se protege, creando una situación de privilegio para el productor interno. Se da una especie de tendencia de nivelación entre el precio de la mercancía extranjera más la cuantía de los derechos en relación con el precio en el mercado interno de las diferentes mercancías de producción nacional.

---

[27] Frederick Clairmonte, en *Liberalismo Económico y Subdesarrollo*, págs. 81 y 82. Ediciones Tercer Mundo.

El fenómeno de la traslación de los impuestos arancelarios al precio de las mercancías sirve para que el hombre de la calle llegue a imaginar bondades en sistemas de libre importación defendidos por los grupos de comerciantes interesados en tales prácticas, dado que se supone una baja en el precio de la mercancía en el mismo grado del impuesto, sin pensar que con una política de esa clase peligraría la naciente industria nacional, y con ella las principales fuentes de trabajo e ingreso y las esperanzas de desarrollo.

Los tratados comerciales

Los tratados son contratos o convenios que adelantan dos países o un conjunto de países por medio de los cuales se obligan a cumplir compromisos en el campo comercial.

A través de estos tratados pueden llevarse a cabo medidas proteccionistas, aunque algunas veces cuando se pactan entre países de distintas estructuras económicas, como ha sucedido con el de la **"Cláusula de la nación más favorecida"**, resultan peligrosas para los países subdesarrollados por la dependencia que suponen. De esta manera se puede decir que los tratados, considerados desde el punto de vista de una economía subdesarrollada, deben presentar las características de conductas defensivas.

Ejemplos de tratados podrían ser la "Cláusula de la Nación más favorecida" y los "Acuerdos de **Clearing**". La Cláusula de la Nación más Favorecida consiste en convenios a los cuales acuerdan los países para obligarse o concederse entre sí los compromisos que lleguen a contraer con otras naciones ajenas a lo pactado. Los Acuerdos de Clearing vienen a ser esencialmente métodos que adoptan de común acuerdo dos países para realizar comercio sin tener en cuenta los mercados de divisas o de metales para los pagos, efectuándose estos en forma de compensaciones. Estos acuerdos tuvieron su origen en los años posteriores a la primera guerra mundial y a la gran crisis de 1929-1931, a consecuencia de las restricciones comerciales y monetarias. En nuestro medio se conoce a estos tratados –aunque puedan presentarse diferencias de formas– con los nombres de Pactos de Compensaciones o de Trueques.

Las listas de mercancías prohibidas

Las prohibiciones en las importaciones pueden hacerse de una manera integral, como es el caso de los países de comercio nacionalizado, donde las mercancías que se adquieren en el extranjero dependen de las indicaciones de los planes generales que se están cumpliendo, o en forma parcial, como sucede actualmente en Colombia. En el segundo ejemplo, el Estado clasifica en listas especiales las mercancías que no puedan entrar al mercado nacional.

Las listas de prohibidas importaciones se elaboran con dos fines primordiales: 1o.: Para proteger la balanza de pagos, limitando la demanda de moneda extranjera y evitando la fuga de divisas por concepto de compra de mercancías que no se consideran de indispensable adquisición, y 2o. Para proteger ciertas industrias nacionales, impidiendo a toda costa que penetren al territorio nacional las mercancías sucedáneas.

En realidad la prohibida importación se presenta como el método más seguro en un sistema proteccionista. En una economía subdesarrollada las barreras arancelarias y otras clases de controles a las importaciones pueden ser burladas por los **dumpings** o por introducciones fraudulentas. La prohibición absoluta, por el contrario, evita el **dumping** y facilita el descubrimiento del contrabando, por cuanto toda mercancía que aparezca en el mercado y que se encuentre clasificada en las listas prohibidas, puede decomisarse por procedencia ilícita.

Los contingentes de importación

Los contingentes de importación constituyen también instrumentos del proteccionismo. Con ellos se limitan las demandas de los importadores, al indicarse previamente qué cantidad y hasta en qué valores pueden importarse las mercancías. Estos cupos de importación que se establecen periódicamente se distribuyen a través del sistema de licencias.

El control de cambios

Con el control de cambios se establece que las divisas, vale decir las monedas extranjeras que recibe un país como precio de sus exportaciones, tienen que ser vendidas al banco central. A su vez las oficinas encargadas de adelantar estas operaciones las venderán más tarde a los importadores.

A consecuencia de dicha facultad de control, los Estados pueden llevar a la práctica una política proteccionista, encaminada no solo a vigilar los movimientos de entradas y salidas de divisas, de controlar la tasa de cambio de la moneda nacional en relación a las foráneas, sino también de orientar y seleccionar las compras que se hacen en el exterior.

El uso del control de cambios aparece cronológicamente con la quiebra del patrón oro. Y en los países subdesarrollados, como es el caso de Colombia, su utilización constituye un elemento positivo de defensa. En las economías subdesarrolladas o en procesos de desarrollo que presentan permanentes inestabilidades en sus balanzas de pagos, la intervención del Estado en la fijación del tipo de cambio redunda en beneficio de sus economías y contribuye al establecimiento de situaciones de confianza. "La experiencia ha demostrado, dice Nurkse, que los cambios que fluctúan libremente tienden a suscitar especulación en su género desequilibrador, e incluso movimientos

perturbadores no solo de capital, sino asimismo de exportación e importación de mercancías"[28].

Fenómenos que podríamos llamar sicológicos se producen cuando se carece de un tipo de cambio fijo controlado por el Estado. Porque las variaciones de los tipos de cambios, además de constituir un terreno abonado y atrayente para los especuladores, permiten "crear perspectivas de nuevas modificaciones en idéntica dirección, de tal modo que la depreciación del cambio puede muy bien ocasionar una fuga de capital que conduzca a mayor depreciación, y, si los precios de las mercancías exportadas e importadas llegan a ser también afectadas por esas expectativas desequilibradoras, las exportaciones decaerán en vez de elevarse y las importaciones aumentarán en vez de disminuir, de suerte que el resultado dé lugar a una depreciación aún adicional. Estos graves procesos que se alimentan así mismo hacen imposible lograr el equilibrio en la balanza de pagos"[29].

Algunos autores –entre ellos el colombiano Hernán Echavarría–[30], que aún persisten en las tesis anti-intervencionistas, consideran que el control de cambio es fuente fecunda de alzas en el costo de la vida, motivo de especulaciones y abusos por parte de funcionarios deshonestos.

Pero los argumentos expuestos no dan base para refutar las tesis intervencionistas o de control, sino más bien para criticar la limitación y timidez en la actividad estatal. De esta manera, cuando la intervención es unilateral y mecánica, casi siempre sucede que los importadores abusan de la libertad de ventas imponiendo a su antojo precios elevados a sus mercancías. E incluso los productores nacionales liquidan sus costos para calcular los precios de venta de sus mercancías, no a los precios reales del tipo de cambio oficial, sino al precio de divisas en el mercado negro. Y lo anterior es el fruto de la ausencia de una intervención racional capaz de vigilar y controlar, no solo la venta de divisas sino también el uso de ellas y los precios de las mercancías que se adquieren con ellas.

En términos generales el control de cambios es una herramienta positiva en la defensa de economías subdesarrolladas, especialmente por la contribución que ofrece al Estado para llevar a cabo políticas de selección de las importaciones, en su afán de aprovechar de la mejor manera posible los recursos provenientes de la venta en el exterior de las mercancías nacionales.

---

[28] Ragnar Nurkse, en *Condiciones de Equilibrio Monetario Internacional*, pág. 5. Ed. Fondo de Cultura Económica, Tomo "Ensayos sobre Teoría del Comercio Internacional".

[29] Nurkse, *ob. cit.*, pág. 5.

[30] Ver a Hernán Echavarría Olózaga, en *El Sentido Común en la Economía Colombiana*, págs. 127 y ss.

Pero ha de tenerse en cuenta que cuando respaldamos el sistema del control de cambios nos estamos refiriendo a un tipo de cambio único y permanente en el mayor tiempo posible. Porque si se trata de un sistema híbrido (con tipo de cambio oficial y tipo de cambio libre patrocinado por el Estado), a la larga el control se convierte en una caricatura de la intervención en provecho de los especuladores, importadores y productores. Porque la verdad es que a falta de control en los precios, los precios de las mercancías se fijan por los precios de las divisas (dólares) en el mercado libre. Y el Estado de esta manera no solo pierde una buena parte de las divisas para la selección de las importaciones, sino que se convierte también en especulador y fomentador de la especulación. Y a medida que los precios de las divisas suben a consecuencia de la demanda especulativa, los precios de las mercancías aumentan en proporciones iguales o mayores... Y todo aumento del tipo de cambio incide directamente en el costo de la vida, por el aumento de los precios de los artículos. El efecto de la devaluación de la moneda le cuesta solo a las capas de consumidores cuyos ingresos dependen de sueldos, salarios, pensiones, o entradas mínimas como las de los campesinos minifundistas. En cambio se favorecen los productores e importadores que venderán a mejores precios, especialmente los **stoks** de mercancías importadas a precios menores con anterioridad.

Las prácticas comerciales contra el proteccionismo

En su característica posición exportadora de los países económicamente poderosos, algunas veces se hace uso del **dumping** para romper las barreras de los aranceles.

El **dumping** consiste en la venta de mercancías en mercados extranjeros a precios inferiores a los del mercado nacional, a veces a precios menores de los costos de producción, con el objeto de acabar la competencia y a fin de asegurar un monopolio y dominio ulterior del mercado.

El **dumping** se presenta como una de las armas más peligrosas que se utilizan en el comercio exterior contra las economías proteccionistas. En los países subdesarrollados la industria manufacturera y agrícola se mantiene periódicamente denunciando, desde su posición defensiva, la presencia y amenaza de estas "tácticas" acostumbradas por productores extranjeros[31].

[31] Como medida defensiva contra el *dumping* en Colombia el Consejo de Política Aduanera está facultado para establecer precios oficiales de las mercancías importadas sobre los cuales deben liquidarse los gravámenes ad-valorem. "Esta función, dice el Código de Aduanas, debe ser preferentemente atendida cuando se comprueben prácticas de "dumping" nocivas a la protección consagrada a favor de un determinado renglón de la producción nacional". Edición Ofic. de 1959.

Puede darse el caso de dos clases de **dumping**: El **Esporádico** y el **Sistemático**. "Esporádico cuando se produce de tiempo en tiempo y el productor vende fuera de su país a un precio inferior del que cobra a los clientes nacionales. Se puede llevar a cabo esta clase de dumping por razones muy diversas: para reducir las existencias sobrantes sin estropear el mercado nacional[32], para conservar las conexiones comerciales en un mercado extranjero que sufre una depresión temporal, para habituar a compradores extranjeros a un producto y para eliminar la competencia exterior"[33].

El **dumping** sistemático supone la práctica y sostenimiento permanente de las diferencias de precios, basado en las ventajas que ofrecen las cuotas de subsidios oficiales o la existencia de monopolios en los mercados nacionales que permiten la arbitrariedad de los precios.

Las balanzas comerciales y de pagos

La Balanza Comercial. Se entiende por Balanza Comercial la relación existente entre las exportaciones e importaciones de mercancías. A través de la Balanza Comercial se establece una comparación entre el valor de todos los artículos que entran o salen en una economía nacional.

La Balanza Comercial puede presentarse como Favorable o Desfavorable. Es Favorable cuando el valor de las mercaderías exportadas supera al valor de las mercaderías importadas. Es Desfavorable si el fenómeno es distinto, señalando déficit.

La Balanza de Pagos. La Balanza de Pagos se diferencia de la Balanza Comercial en que además de contabilizar las exportaciones e importaciones de mercancías, incluye otros renglones que representan entradas o salidas de dinero de capitales o de metales. Se puede decir que la Balanza de Pagos proporciona un conocimiento más exacto de las entradas o salidas de divisas.

Las cifras de la Balanza de Pagos suelen recogerse en partida doble y tanto en los renglones de compra de divisas (exportaciones) o venta de divisas (importaciones) aparecen los datos referentes a las Mercancías y Servicios, Fletes, Dividendos, Turismo, Movimiento de Oro, Movimiento de Capitales, Gastos de Gobierno, etc. Vallarino[34], de una manera exhaustiva agrupa los elementos de la Balanza de Pagos en la siguiente forma:

---

[32] Como es el caso de las "ventas" de sobrantes agrícolas que hacen los Estados Unidos a los países latinoamericanos. Ellsworth considera que de las dos clases de dumping –esporádico y sistemático– el primero es más perjudicial. "El esporádico, que sí es perjudicial, afirma, es más difícil de detener".

[33] Ellsworth, *ob. cit.*, pág. 385.

[34] Juan Carlos Vallarino, en *Tratado de Economía Política*, págs. 336 y 337. Ed. Claridad.

DÉBITO O PASIVO	CRÉDITO O ACTIVO
Mercaderías importadas.	Mercaderías exportadas.
Transportes, fletes y servicios extranjeros.	Transporte, fletes y servicios nacionales.
Comisiones y corretajes extranjeros.	Comisiones y corretajes nacionales.
Premios de seguros extranjeros.	Premios de seguros nacionales.
Egresos diplomáticos y consulares.	Ingresos diplomáticos y consulares.
Gastos de viajeros y turistas nacionales en el extranjero.	Gastos de viajeros y turistas extranjeros en el país.
Remesas de los inmigrantes al exterior.	Remesas a los inmigrantes, desde el exterior.
Egresos por subsidios, viáticos, becas, alquileres, arte, cultura, deportes, etc.	Ingresos por subsidios, viáticos, becas, alquileres, arte, cultura, deportes, etc.
Envíos postales y telegráficos al exterior.	Giros postales y telegráficos del exterior.
Intereses y dividendos extranjeros.	Intereses y dividendos nacionales.
Egresos por siniestros e indemnizaciones de seguros.	Ingresos por siniestros e indemnizaciones de seguros.
Otros elementos no especificados.	Otros elementos no especificados.
Movimiento de Capitales	Movimiento de Capitales
Egresos y traslados de fondos al exterior, a corto, mediano y largo plazo.	Ingresos y traslados de fondos del exterior, a corto, mediano y largo plazo.
Deudas públicas, amortizaciones y derechos extranjeros.	Empréstitos, amortizaciones y derechos nacionales.
Pérdidas en los cambios o divisas.	Ganancias en los cambios o divisas.
Créditos en Bancos externos.	Adeudos de Bancos externos.
Metales Preciosos	Metales Preciosos
Traslado de monedas y lingotes de oro al exterior y plata amonedada.	Depósitos de monedas y lingotes de oro en el exterior y plata amonedada.

Teóricamente se supone que la Balanza de Pagos debe liquidarse equilibrada, ya que al final cualquier desnivel de la Balanza Comercial y de los otros renglones tendrá que ser compensado con las partidas de oro. En caso contrario los saldos tendrían que ser cubiertos con créditos, cuenta que permite también lograr el equilibrio en el balance.

La política colombiana de comercio exterior

En la época colonial el sistema comercial de la Nueva Granada constituyó la fiel expresión del absolutismo mercantil practicado por España. Para entonces el comercio se adelantaba entre la colonia y la metrópoli bajo el imperio de normas rígidas que establecían toda clase de privilegios para ésta. La función fundamental del territorio colonial consistía en exportar metales preciosos para pagar las importaciones provenientes de España.

Ya en la República, los gobernantes se empeñan en practicar unas veces las doctrinas librecambistas o las doctrinas proteccionistas, llevando a la política sus convicciones económicas y la representación de los sectores predominantes –artesanos o comerciantes–, a través del aumento o la disminución de los aranceles. La época comprendida desde el nacimiento de la República hasta finales del siglo XIX se caracteriza por la timidez, los vaivenes y, sobre todo, por la inconsistencia de una política definida del comercio exterior. Nuestros Ministros de Hacienda, representando los intereses de los grupos económicamente predominantes, unas veces se presentaban haciendo gala de un pensamiento avanzado en la defensa de un proteccionismo a favor de la incipiente industria nacional, mientras que otras veces se dejaban embriagar por las teorías librecambistas que predominaban en el exterior, especialmente en Inglaterra, país que pasó a ocupar y sostuvo durante todo el siglo el primer lugar como mercado comprador de nuestras mercancías. De esta manera los librecambistas del siglo pasado en nuestro país, no solo pregonaban los postulados de la especialización, sino que además defendían rabiosamente las bondades de nuestras características de economía agrícola.

Basándonos en las **Memorias de Hacienda**[35] y en la obra de Nieto Arteta[36], podemos agrupar las exposiciones de los proteccionistas y de los librecambistas del siglo pasado –las cuales reflejan la conducta estatal que se estaba practicando–, así:

Los proteccionistas en el siglo XIX

Castillo y Rada, quizá el más notable de los estadistas del comienzo de la República (por ser el precursor de nuevas ideas, por sus modernos razonamientos sobre política fiscal) dice en las Memorias de 1923, que es necesario desprenderse de los principios librecambistas para encontrar en la protección aduanera la salvación del país. Su posición nacionalista se encaminaba a combatir a aquellos que pedían una completa libertad en el comercio inter-

[35] *Memorias de Hacienda del Siglo XIX*, consultadas en la Biblioteca Nacional de Bogotá.

[36] Luis Eduardo Nieto Arteta, *Economía y Cultura en la Historia de Colombia*, Ediciones Tercer Mundo. Especialmente los capítulos *Librecambismo y Proteccionismo* y *El Comercio Exterior.*

nacional, aceptando a la agricultura como única fuente de riqueza, "dado que la naturaleza nos había regalado el privilegio de tierras fecundas, y más aún porque se carecía de industrias".

En contra de los librecambistas, Castillo y Rada expone sus argumentos que, aunque la mayoría de las veces son argumentos meramente fiscales, expresaban una posición positiva ante las pretensiones de los comerciantes y librecambistas. Sus palabras eran: "Si la administración de la Hacienda es el punto más esencial, y el más interesante de un Gobierno, porque con renta se hace todo, y sin ella nada se puede hacer; porque de ellos depende el alivio o la opresión del pueblo", tendremos que aceptar que las "aduanas son la fuente de uno de los impuestos más productivos" y, por lo tanto "el objeto de la legislatura debe ser el aumento de sus productos con ventajas en la riqueza nacional".

Posteriormente se sigue utilizando a los aranceles como instrumentos de succión fiscal. Los Decretos de los años 28 y 29 sobre la materia, adolecen del defecto de explicar a los gravámenes arancelarios como una iniciativa netamente fiscal. Por otra parte también se coqueteaba al librecambio al permitirse la franquicia del comercio por determinados sitios, como se establecía en la Ley 26 de julio de 1827, que ordenó que por el puerto de Buenaventura "podrían entrar y salir toda clase de buques nacionales y extranjeros sin pagar derecho alguno de importación y exportación".

Pero es José Ignacio de Márquez quien explica y define con mayor seguridad y afirmación al proteccionismo como un sistema favorable al desarrollo de la economía industrial del país. En su Memoria de Hacienda de 1831, decía: "Las artes están bien atrasadas entre nosotros a consecuencia del bárbaro régimen colonial. Y la crisis de la industria que no ha podido resistir la competencia extranjera se ha debido a la excesiva libertad en el comercio exterior que ha hecho bajar el precio de los géneros. Así es como nuestros productos no tienen expendio, y los pueblos se han visto en la dura necesidad de abandonar sus fábricas, de donde ha resultado igualmente la baratía o más bien el casi ningún consumo de las materias primas con perjuicio de la agricultura y de la cría de ganado lanar. Si hay alguno que dude de esta verdad, no tiene más que recorrer a las industriosas provincias del Socorro, Tunja, Bogotá y Pamplona, antes bastante productoras y hoy abandonadas y pobres. Si se quiere, pues, vivificar el comercio y beneficiar a los colombianos, es preciso que se pongan trabas al comercio extranjero, prohibiendo absolutamente la introducción de varios géneros, frutos y efectos que se producen en nuestro país".

Posteriormente Francisco Soto se adhiere conscientemente a la posición anterior al exponer en su memoria de 1833, que no debe tenerse solamente en cuenta el valor de las mercancías importadas, ni mucho menos su peso, sino que también deberían ser sometidas a exámenes, a fin de comprobar si

aquellos productos eran análogos a los de la producción interior o si tenían equivalencia entre nosotros.

Con esta apreciación Soto no veía en la Aduana una fuente exclusiva de recursos fiscales, sino que además pensaba en la defensa de la industria, a fin de que los aranceles tuvieran alcances económico-sociales. Soto se expresaba en estos términos: "El poder ejecutivo detesta las prohibiciones absolutas en general; pero si cree que la libertad de comercio exterior no debe envolver nunca la ruina de las manufacturas interiores; y si está persuadido de que la industria no es el objeto a que por ahora debe contraerse la Nueva Granada, cuando tiene tantos objetos agrícolas a qué consagrar su atención, no desconoce por eso que aquellas provincias en las cuales los tejidos de algodón han venido a ser el empleo de algunos capitales, y la ocupación de multitud de personas, necesitan la conservación de estos medios de existir; y que esta conservación presupone no han de venir la concurrencia de productos extranjeros análogos, más baratos, a destruir la salida de los nuestros. **Si los consumidores de éstos son granadinos, lo son también los productores y el gobierno debe cuidar igualmente que la fortuna de aquellos no sea desmejorada por el excesivo precio de los efectos nacionales, como habría de verificarse en caso de privilegio o prohibiciones absolutas**, ni la de los productores favoreciendo la introducción de mercancías extranjeras análogas, cuando no se les recarga el derecho de importación".

En esta posición doctrinaria de Soto se desarrolla no solo la tesis del proteccionismo económico sino que además se exponen ideas sobre proteccionismo condicionado. Previendo los peligros que acarrea el privilegio monopolístico de la protección de la industria manufacturera, aboga por la extensión de dicha protección a las masas consumidoras para poderlas proteger de los abusos de los manufactureros criollos.

El librecambismo en el siglo XIX

El pensamiento y la práctica librecambista predomina en el siglo XIX en Colombia. A consecuencia de lo anterior se arruinaron las manufacturas del Oriente de la Nueva Granada, región que para entonces mantenía la característica de la zona manufacturera del país. "Fue esa, dice Nieto Arteta, la más desafortunada consecuencia de la improcedente y absurda política librecambista".

Con un convencimiento casi infantil en las doctrinas librecambistas y con una ignorancia aún mayor sobre la contribución de los diferentes sectores económicos a la renta nacional, Florentino González en su Memoria de Hacienda de 1848, solicita a los legisladores que no atiendan las solicitudes en favor de los aranceles para favorecer a "ciertos industriales que en nada contribuyen al fomento de la riqueza nacional. Proteger los artefactos que la

Europa y la América del Norte, pueden enviar a precios baratísimos a todos los mercados del mundo,continuaba diciendo, sería un contrasentido económico imperdonable. Libertad para producir y cambiar, he aquí lo que el legislador debe conceder a todos, y dejar a la inteligencia y a la actividad el campo libre para obtener ventajas, que la poca habilidad o la pereza pretenden conseguir con una protección onerosa para la sociedad entera".

Por su parte Murillo Toro, no obstante sus afirmaciones progresistas por todo lo que significara rompimiento con el pasado colonial y con la explotación de los pueblos por los pueblos, tanto que en su informe de 1851 consideraba que "los progresos de la democracia y la difusión de los principios de la ciencia económica, no podrían dejar en pie con toda su opresión y despilfarro el vetusto sistema colonial", en lo referente al comercio internacional se muestra como un estadista romántico, al afirmar que la "contribución de aduanas entorpece los cambios con el extranjero que tanto nos importa".

Murillo Toro se presenta como un ejemplar abanderado del librecambismo, ya por creer en las bondades doctrinarias de los clásicos, ya por sopesar las incidencias del gravamen en los precios de las mercancías adquiridas por el pueblo consumidor. De ahí que repetidas veces se lamenta de la necesidad de conservar las Aduanas, hecho que "impide corresponder cumplidamente a esa fraternidad industrial que llega de Europa, y que realizaría (el librecambismo integral) uno de los más fecundos pensamientos que la economía política haya puesto en boga. Obligados como estamos por la deuda pública, agregaba, y porque aún no hemos podido crear un nuevo sistema tributario a conservar las Aduanas, es preciso que el recurso que ellas prestan a la Nación sea realmente en proporción con el sacrificio que se impone al pueblo".

Rafael Núñez aboga también indirectamente por el libre cambio en sus propuestas de disminuciones a las tarifas arancelarias. Creía Núñez equivocadamente que las bajas tarifas que irían a permitir más fácilmente la entrada de mercancías foráneas, serían un motivo de estímulo para la producción nacional, producción que de ninguna manera se encontraba en condiciones de competencia con la desarrollada industria extranjera. Creía también Núñez que la dificultad y el costo del comercio entre los puertos de importación y el interior representaba una especie de protección de hecho a la manufactura del interior. "No tienen por qué alarmarse las poblaciones que se ocupan de la industria, decía, dado que en primer lugar los enormes gastos que cuesta la traslación de los cargamentos de la costa al interior, serán por mucho tiempo una prima positiva en favor de los tejidos fabricados en el país, por grande que sea la rebaja que se haga en los derechos de importación" y, en segundo lugar, "porque la concurrencia de las telas extranjeras bajo un pie menos oneroso que el presente, será un estímulo poderoso para la mejora de nuestros hoy imperfectos artefactos, que la influencia letal del principio mantiene estacionario, como sucede siempre que entre la demanda y la oferta se interpone la acción de la ley".

El resto del siglo se desenvuelve en el mismo compás: se presentan doctrinas sobre las bondades de los dos sistemas, aunque por regla general las variaciones decretadas en las tarifas de los aranceles eran consecuencia de la situación fiscal que soportara el erario. Así encontramos que aunque se dejase constancia de participar ideológicamente con la doctrina librecambista, se imponían los gravámenes en busca de ingresos fiscales.

La doctrina y la política comercial en el presente siglo

En el presente siglo podemos dividir los acontecimientos más importantes en el campo de la legislación sobre el comercio internacional, en tres períodos:

El primero que arranca en 1913 y que constituye un paso efectivo hacia la implantación de un sistema de tarifas arancelarias permanentes, aunque las finalidades eran aún casi exclusivamente fiscales. Entonces el estricto sentido del proteccionismo económico no existía. Ante todo se miraba a las barreras aduaneras como productoras de recursos al erario. De ahí que los impuestos arancelarios ocupen un lugar de primerísima importancia. Más tarde y a medida que el arancel se hace más estricto, su volumen aumenta. Por ejemplo, antes de la segunda guerra mundial la renta de aduanas fue la que tuvo mayor importancia en el presupuesto nacional. Este ingreso fiscal se reduce en el período de 1939 a 1945, con motivo de la baja de las exportaciones e importaciones, y desde entonces, a consecuencia del desarrollo industrial de postguerra y de las últimas reformas tributarias, los impuestos directos, sobre el patrimonio y renta pasan a ocupar el primer puesto[37].

En 1913, en virtud de la Ley 117, se trata de unificar un sistema arancelario. En 1914 la Ley 20 complementa lo anterior introduciendo normas para la vigilancia del fraude. En ese mismo año la Ley 99 fijó derechos a las encomiendas postales. En 1915 se establece el fomento a ciertas exportaciones al librarlas de gravámenes.

En 1925 el Gobierno Nacional creó una Comisión que se encargaría de revisar el arancel aduanero. Para entonces se contrató un técnico extranjero, quien en asocio de la Comisión presentó un estudio de reforma orientado a fijar nuevos derechos aduaneros que correspondieran a los diferentes intereses de la nación. Se aceptaba tácitamente en este documento la importancia y necesidad de los aranceles. Sin embargo los artífices de la reforma se limitaron a la utilización de la tarifa específica, descartando la ad-valorem, por considerar, como ellos mismos decían, que "los derechos específicos reemplazan a la medida oscilante del valor, con la medida fija del volumen y del peso".

[37] Antes de 1939 los impuestos de Aduana copaban hasta el 80% de los ingresos fiscales; en la actualidad representan un 24%.

El Segundo Período se inicia con la Ley Orgánica de Aduanas (79 de 1931) que se conoce en la historia fiscal del país con el nombre de Código de Aduanas y que constaba de 334 artículos que reglamentaban las exportaciones e importaciones de mercancías. De conformidad con la Ley 62 de 1931 el arancel abarcaba 794 numerales para las importaciones y 6 numerales para las exportaciones. En la primera sección, que correspondía a las importaciones, se incluyeron 13 agrupaciones con las diferentes mercancías de posible adquisición en el exterior.

El Tercer Período comienza con la reforma (Decreto 2218 de 1950). Para entonces se comentaba la Conferencia de la Habana, reunión programada después de la guerra por los países vencedores para estudiar y adoptar medidas sobre el comercio internacional. Nuestro Gobierno en prevención a las ya conocidas pretensiones librecambistas de los Estados Unidos, (Plan Clayton), consideró indispensable someter el sistema arancelario a una completa revisión. Esta revisión se justificaba tanto más cuanto que desde la reforma del 31 nuestra moneda había sufrido los efectos de la devaluación y en las ciudades un alto número de nuevas industrias estaban instaladas. En pocas palabras el Gobierno estaba convencido de que las viejas tarifas no respondían a la realidad económica de la Nación.

En un informe rendido por una comisión creada en 1947, para preparar "los planes que Colombia debía llevar a las Conferencias de Bogotá y La Habana", aconsejaba que el país tenía que adoptar, "a fin de que, si la Carta llegue a ser aceptada por él" y con ella la adopción de "tarifas arancelarias que ese documento prevee", un arancel que "estuviera por encima del actual y cuyos gravámenes específicos han visto alejarse su proporción con referencia al valor de las mercancías importadas como efecto del alza general de precios en los mercados mundiales, y al cual la disminución del poder adquisitivo del peso colombiano aleja cada vez más de la presente realidad económica"[38].

Las tarifas establecidas dos décadas atrás, no correspondían, en los años de la mitad del siglo, al sistema arancelario que necesitaba el país para defender su incipiente industria.

Máxime cuando se entreveía la amenaza de proyectos de tratados de las grandes potencias que exigirían la paralización de las medidas restrictivas, la reducción de trabas y el desecho de políticas encaminadas a crear nuevos aranceles.

Para complementar sus argumentos en favor de la revisión arancelaria, la Comisión agregaba: "En 1931, fecha del último arancel, el peso colombiano

[38] Documentos relacionados con el Estudio de la Carta de Comercio Mundial y de los Planes sobre Cooperación Económica Internacional. Imprenta del Banco de la República, 1947.

era de 1.464 gramos de oro fino y su relación con el dólar americano era de 103,5. El contenido de la moneda americana era de 1.505 gramos por unidad. Hoy el contenido de oro fino del dólar es de 0,88867 gramos, y el cambio de pesos colombianos por dólares tiene una relación de 175,4. Nuestra unidad monetaria ha sufrido, pues, una desvalorización de 100 a 35. Pero, además, como nuestro arancel de importación no está concebido ad-valorem y los precios internacionales han recorrido una curva incesantemente, y nuestro consumo se ha acrecentado, mientras que en 1931 importamos 248.584 toneladas que nos costaron $45.6122.000.oo, en 1946 importamos 658.102, por las cuales tuvimos que pagar en $403.043.000.oo. De tal suerte que el valor CIF de cada tonelada de importación que hace diez y seis años era de $183,49, llegó en 1946 a $612,44, y hoy se acerca a $1.000.oo".

El nuevo sistema arancelario decretado en 1950 introdujo la tarifa ad-valorem al lado de la específica y facultó a la Dirección General de Aduanas para "aplicar e interpretar la legislación aduanera y arancelaria y supervigilar su cumplimiento en todo el país".

El nuevo arancel estaba encaminado, en una forma unilateral, a proteger la industria manufacturera, descuidando visiblemente los sectores agrícolas o productores de materias primas. El desarrollo industrial que el país había experimentado en los últimos años le había otorgado al sector manufacturero el poder suficiente para imponer desde el Gobierno un nuevo concepto fiscal que más o menos había prevalecido hasta ese momento. Este nuevo espíritu del arancel –incluida también su característica limitativa de su protección– fue interpretado con su laconismo acostumbrado por la Revista del Banco de la República en sus notas editoriales:

"Basta indicar, decía, que él está inspirado en un razonable proteccionismo a la industria nacional; que al adoptarlo se abandonó el rígido y generalmente antitécnico impuesto específico, para combinarlos con un gravamen sobre el valor de las mercancías; que en las alzas decretadas se ha procurado reflejar la devaluación del dólar y del peso colombiano ocurrida desde que se implantó el arancel de 1931"[39].

La situación de prosperidad en los ingresos de divisas que se extiende hasta 1954 por los aumentos sostenidos en el precio del café, permitió al nuevo arancel cumplir con sus objetivos. Pero en los años que siguieron, dados los descensos en los precios del grano y de los trastornos en la balanza de pagos, obligaron a tomar una serie de medidas restrictivas complementarias a las tarifas del arancel. De esta manera se establecen listas de discriminación en las importaciones, se elaboran listas de mercancías que quedan

[39] No. 274 de julio de 1950.

catalogadas como de prohibidas importaciones y se exigen depósitos previos para la importación, de acuerdo con los valores de las mercancías y en relación a la clase de artículos que se pretende introducir en el país.

En 1959, basado en las facultades otorgadas al Presidente de la República en la Ley 100 de 1958, el Gobierno expide dos nuevos documentos sobre política del comercio exterior: el llamado "Arancel de Aduanas" (Decreto No. 1345) y el "Régimen Legal de Importaciones (Decreto Número 1346).

La nomenclatura de estos documentos es la misma adoptada en el Arancel de 1950 y según se desprendía de las explicaciones oficiales las nuevas medidas "propenden por una franca sustitución de importaciones".

Los objetivos del nuevo arancel, según el contenido de la Ley eran los de "actualizar la tarifa aduanera con el fin de asegurar un crecimiento económico armónico y servir de instrumento de control en la política de importaciones a que deba someterse el país de acuerdo con sus limitadas disponibilidades cambiarias".

A su vez, el Decreto No. 1345 recoge las disposiciones conocidas sobre gravámenes mixtos, al hacer clasificaciones de precios de las mercancías (normal, real y oficial), ya se trate del precio del mercado, del que realmente se haya pagado por la mercancía o del que señale el Consejo de Política Aduanera.

Por este mismo Decreto se creó, dependiente del Ministerio de Hacienda, el **Consejo de Política Aduanera**, organismo que cuenta con facultades para "propender por la permanente adecuación del Arancel de Aduanas a las necesidades de la política económica del país". Dicho Consejo lo integran los Ministros de Hacienda, Agricultura y Fomento, dos miembros del Congreso de la República; el Director de Planeación Nacional y el Director General de Aduanas. Entre las funciones más importantes de este organismo, además de las ya mencionadas sobre modificación de tarifas arancelarias, están las de establecer los precios oficiales de las mercancías para la aplicación de la tarifa ad-valorem; las de revisar el régimen de exenciones de gravámenes arancelarios que hasta ese momento venían imperando; las de modificar las cuotas de fomento; las de conceptuar sobre aspectos de carácter aduanero, etc.

En el Decreto No. 1418 de 1959 se introdujeron nuevas normas en la forma de pago de los gravámenes, estableciéndose que en los cómputos debían liquidarse los diez primeros puntos (10%) en dólares de los Estados Unidos, de libre negociación en el mercado.

A su vez el Decreto No. 1419 del mismo año estableció que las declaraciones del valor gravable de las mercancías de importación deberían expresarse en dólares en el respectivo manifiesto en las Aduanas y que las liquidaciones de los gravámenes arancelarios en lo sucesivo deberán expre-

sar en forma discriminada aquella parte de los gravámenes que se cubren en pesos colombianos y los que del impuesto ad-valorem deban cubrirse en dólares en la proporción que periódicamente se establecerá por decreto.

Características del comercio exterior colombiano

"La historia del comercio exterior colombiano, dice Samper, ha sido la de la expansión y 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 registran las estadísticas, en forma incompleta, a través de catorce quinquenios: Algodón, 1834-1839; Cueros, 1840-1844; Tabaco, 1854-1874; Quina, 1875-1879; Café, 1905 hasta la fecha"[40].

COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO
(Balanza Comercial)
(Miles de pesos)

Años	Exportaciones	Importaciones
1834-35	686	3.293 D[1]
1835-36	1.134	4.142 D
1836-37	1.256	2.717 D
1837-38	611	3.171 D
1838-39	1.516	3.114 D
1839-40	...	3.411
1840-41	281	545 D
1841-42	504	2.330 D
1842-43	...	4.279
1843-44	1.143	4.103 D
1844-45	1.043	...
1854-55	2.933	2.391 F
1855-56	3.704	4.168 D
1856-57	5.150	3.256 F
1857-58	4.830	1.988 F
1858-59	3.229	2.447 F
...	...	...
1864-65	3.851	5.965 D
1865-66	5.379	7.620 D
1866-67	4.917	5.527 D

[40] Armando Samper, en *Importancia del Café en el Comercio Exterior de Colombia*, pág. 27, Edición de la Federación de Cafeteros.

Años	Exportaciones	Importaciones
1867-68	4.944	6.393 D
1868-69	5.451	7.255 F
1869-70	5.910	5.843 F
1870-71	6.122	5.863
1871-72	6.557	8.046
1872-73	7.815	12.516
1873-74	7.391	11.166
1874-75	6.824	6.949
1875-76	11.183	7.329
1876-77	8.253	6.109
1877-78	7.423	8.709
1878-79	9.399	10.788
1879-80	13.322	10.387
1880-81	15.609	12.071
1881-82	18.196	12.356
1882-83	14.422	11.524
1883-84	12.574	9.926
1884-85	2.537	2.441
1885-86	13.516	6.880
1886-87	...	8.714
...	...	...
1888	...	10.607
1889	...	11.812
1890	...	13.228
1891	...	14.883
1892	...	12.477
1893	...	13.403
1884	...	10.711
1895	...	11.528
1896	...	16.948
1897	...	18.137
1898	...	11.090
1899	...	9.629
...	...	...
1905	10.623	13.756
1906	11.639	11.881
1907	11.555	13.539
1908	11.118	15.136
1909	13.021	12.452
1910	14.417	19.471

Años	Exportaciones	Importaciones
1911	18.624	20.282 D
1917	31.966	27.721 F
1915	26.126	19.981 F
1916	30.678	33.219 D
1912	25.587	26.840 D
1913	30.203	31.950 D
1914	27.886	23.497 F
1918	34.916	24.396 F
1919	78.734	53.146 F
1920	...	113.566
1921	...	37.048
1922	47.458	45.989 F
1923	56.014	67.208 D
1924	84.248	62.251 F
1925	83.214	97.203 D
1926	110.195	123.974 D
1927	107.622	139.166 D
1928	132.502	162.381 D
1929	121.677	141.541 D
1930	104.225	70.382 F
1931	80.450	45.971 F
1932	67.109	34.327 F
1933	67.586	55.627 F
1934	123.891	98.066 F
1935	123.602	119.676 F
1936	136.844	134.411 F
1937	152.169	169.682 D
1938	144.446	159.252 D
1939	136.471	183.442 D
1940	126.038	148.193 D
1941	133.543	170.006 D
1942	170.937	104.981 F
1943	218.520	146.692 F
1944	227.136	174.666 F
1945	246.175	281.182 D
1946	351.836	403.043 D
1947	446.271	638.624 D
1948	504.930	589.079 D
1949	625.912	515.920 F
1950	771.386	711.112 F

Años	Exportaciones	Importaciones	
1951	1.093.381	988.839	F
1952	1.183.129	1.038.406	F
1953	1.490.328	1.366.808	F
1954	1.642.842	1.679.447	D
1955	1.459.740	1.673.226	D
1956	1.342.522	1.642.981	D
1957	511.100 (2)	482.600	F
1958	460.700 (2)	400.000	F
1959	476.000 (2)	415.600	F
1960	466.600 (2)	518.500	D
1961	434.900 (2)	542.200	D
1962	463.403 (2)	540.351	D
1963	446.000 (2)	483.000	D

[1] Los signos D y F significan: Desfavorable y Favorable.
[2] En dólares.

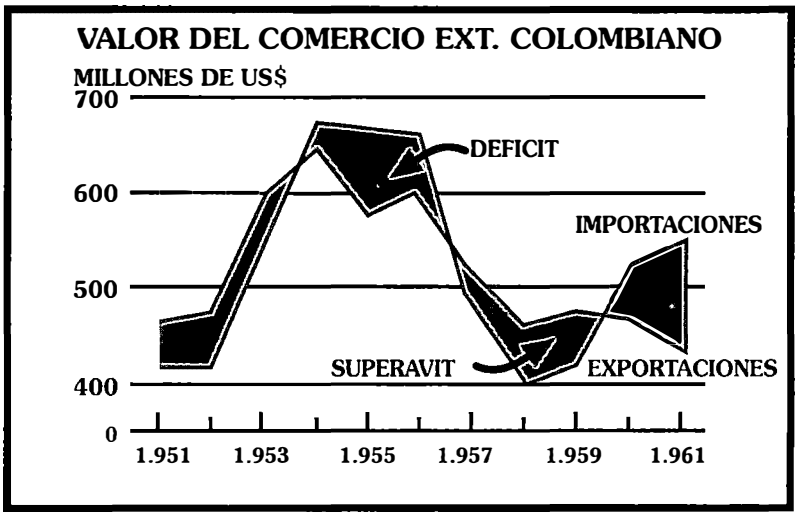
Al lado de estos cinco productos que señalan las características de una economía subdesarrollada, el oro ha jugado un papel importante, especialmente como producto nivelador de las balanzas en los períodos críticos. De esta manera, en los años que van de 1839 a 1844, la exportación de oro representó hasta el 60% en el valor total de las exportaciones del país.

El análisis de las cifras en las cantidades y valores de las exportaciones e importaciones señala, pese a la economía estacionaria del siglo pasado –especialmente en los primeros cincuenta años– situaciones casi permanentes de saldos desfavorables. En los cien años que van de 1835 a 1935, la balanza comercial es negativa en nueve de catorce quinquenios agrupados, de acuerdo con las estadísticas que han podido compilar los historiadores. Estos déficits que son la consecuencia de la política librecambista y de las diferencias de precios entre la mercadería bruta exportada y la mercadería manufacturada de importación, se agudiza en las épocas de crisis internacionales, como fue el caso de las crisis de 1884-85 y de 1929-31. En la primera, las exportaciones se redujeron a un 20% en comparación con la situación de un año atrás, a causa de la baja del precio de la quina que era entonces el principal producto de venta a los mercados foráneos. "La caída y completo abatimiento de uno solo de nuestros frutos de exportación, la quina, antes fuente inagotable de crecidas ganancias y medio activísimo de cambio, decía Jorge Holguín, ha determinado una disminución de entradas en nuestros mercados de 5 millones de pesos anuales, por

lo menos"[41]. En la segunda, las exportaciones, que en la fase ascendente del ciclo –período que va de 1926 a 1930–, que tienen en el año de 1928 la cifra más elevada con casi 133 millones de pesos, descienden en 1931 a ochenta millones de pesos y en 1933 y 1934 a sesenta y siete millones.

En nuestros días estamos soportando la incidencia de la crisis del precio del café que ha hecho descender el valor de las exportaciones del año de 1954 a 1961, en 35%, ya que en 1954 ellas valieron 657 millones de dólares y en 1961, 434 millones de dólares.

La monoexportación ha sido un fenómeno casi natural en la historia del comercio colombiano. Sin embargo una comparación de la situación actual con situaciones del pasado, permite observar que el problema es ahora más agudo. El café, por ejemplo, desde 1905 ha copado aproximadamente un 80% en el valor total de las exportaciones –en 1961 representó un 71%– mientras que en los períodos en que dominaron la quina, los cueros y el algodón apenas llegaron a representar el 21%, el 17% y el 15%, respectivamente. En el período que va de 1867 a 1884 la balanza comercial colombiana se encontraba proporcionalmente respaldada en los rublos de las exportaciones, por tres productos: el tabaco que mantenía el primer renglón con 29%; la quina que le seguía con 10% y el café con 18%. Pero a medida que transcurre el tiempo el café va desplazando a los otros productos para



Fuente: Banco de la República y DANE

[41] En Informe del Gerente del Banco Nacional, 1884. En 1883-84, las exportaciones fueron de $12.574.000; en 1884-5, descendieron a $2.537.000.oo.

patentizar aún más las características de la monoexportación y de la dependencia económica.

Al lado del fenómeno de la preponderancia del café como producto de exportación, se agrega en el siglo XX la limitación de los mercados, hecho que se suma a la dependencia y a la fragilidad de las incidencias de los efectos cíclicos internacionales. Los Estados Unidos reemplazan en el presente siglo a Inglaterra en el primer lugar de compras y ventas de mercaderías. Y en el caso del consumo del café sus compras equivalieron en promedio en los quince años que van de 1930 a 1945, a un 70% del valor total de las exportaciones. Esta cifra llega hasta el 99% en los años de la guerra y en la actualidad –año de 1963, sin incluir petróleo– es el 89%[42].

Las exportaciones de los productos valieron en 1963: café, 302 millones; bananos, 13 millones; algodón, 8,8 millones; tabaco, 7.2 millones; azúcar, 5.3 millones.

Las balanzas colombianas

Al análisis general de las características de la balanza comercial en la historia del comercio del país, podemos agregar un modelo de la balanza de pagos colombiana elaborada por la Cepal[43]. En este balance simple se recogen las partidas más importantes que pesan sobre las compras o ventas de divisas. El saldo neto final señala la situación favorable o desfavorable de la balanza:

	(Millones de Dólares)					
	1952	**1953**	**1956**	**1955**	**1956**	**1957**
Exportaciones de Café	360	504	550	484	475	385
Exportaciones de petróleo	71	76	76	62	70	75
Demás exportaciones de productos	32	37	44	47	69	54
Total exportaciones de productos	463	617	670	593	614	514
Exportaciones de servicios	25	30	39	41	59	60
Afluencias de capitales	59	50	100	56	71	192
Total ingresos	548	697	809	690	744	766
Menos ingresos de inversión	–19	–23	–15	–22	–16	–20
Menos importaciones de servicios	–94	–103	–130	–129	–121	–107
Menos egresos de capital	–13	–25	–27	–62	–65	–73
Capacidad para importar (FOB)	422	546	637	477	559	566
Importaciones efectivas (FOB)	384	524	622	621	605	435
Saldo Neto	+38	+22	+15	+144	–61	+131

[42] Los comentarios críticos a la política económica del Estado Colombiano en el campo del Comercio Internacional los hacemos en el capítulo del Ciclo Económico en los temas sobre *"Bilateralidad Comercial Múltiple"* y *"Selección Importadora y Protección Condicionada"*.

[43] Ver la *Economía de Colombia* en 1957. Informe de la Cepal, pág. 81.

De acuerdo con las últimas informaciones suministradas por la Planeación Nacional (Sección de Economía Exterior), la situación de la Balanza de Pagos de Colombia en 1963, siguiendo el modelo del Fondo Monetario Internacional, se ha calculado de la siguiente manera:

ESTIMACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS
1963

(Millones de dólares)

	Recibido	Pagado
A. MERCANCÍAS Y SERVICIOS	581.6	695.4
1. Exportaciones, FOB	(467.9)	–
a. Café	(303.0)	–
b. Petróleo y Aceite	(81.0)	–
c. Banano	(13.3)	–
d. Cuero en bruto y Platino	(2.5)	–
e. Azúcar	(5.5)	–
f. Algodón	(8.8)	–
G. Tabaco	(7.2)	–
h. Otros	(16.6)	–
i. Comercio no Registrado	(30.0)	–
2. Oro no Monetario	11.0	–
3. Importaciones, FOB	–	478.0
4. Turismo	16.0	25.2
5. Transporte	45.2	67.4
6. Seguro	11.5	12.4
7. Ingresos de Inversión	(–)	75.0
8. a. Inversiones Directas	(–)	43.0
b. Otros	(–)	32.0
8. Gobierno	14.0	9.0
9. Misceláneos	16.0	28.5
B. PAGOS Y TRANSFERENCIAS (Donaciones)	4.0	3.0
1. Privado	4.0	3.0
2. Oficial	–	1.0
C. MOVIMIENTO DE CAPITAL PRIVADO A LARGO PLAZO	15.00	–
1. Inversiones Directas de extranjeros	15.0	–
2. Préstamos Recibidos	–	–
3. Otros	–	–

	Recibido	Pagado
D. MOVIMIENTO DE CAPITAL PRIVADO A CORTO PLAZO	97.9	140.6
1. Préstamos a Corto Plazo	66.2	130.6
2. Exportaciones no Reembolsables	–	10.0
3. Créditos de Exportadores al país	21.7	–
4. Otros	10.0	–
E. MOVIMIENTO DE CAPITAL OFICIAL A LARGO PLAZO	136.0	31.0
1. Préstamos Oficiales utilizados	116.0	–
2. Amortizaciones Oficiales	–	29.3
3. Recibos por Conceptos de excedentes agrícolas (P. L. 480)	20.0	–
4. Suscripciones en oro en el FMI	–	–
5. Suscripción en BID	–	1.7
6. Suscripciones en BIRF y AID	–	–
7. Otros	–	–
F. Errores y Omisiones (Netas)	5.0	–

La legislación sobre controles de importación y de cambio

En Colombia la política de control en las importaciones y en los cambios ha quedado respaldada por las normas establecidas en la Ley 1a. de 1959.

En el artículo primero de esta Ley se faculta al Gobierno para establecer, previo concepto del Consejo Nacional de Planeación, listas de mercancías de prohibida importación para adaptar y modificar listas de mercancías cuya importación requiera licencia previa de la Superintendencia Nacional de Importaciones.

En el resto del articulado la ley establece las prioridades que debe observar el organismo pertinente (la Superintendencia) para otorgar licencias de importación, teniendo en cuenta una clasificación especial sobre los productos de posible introducción al país. Así, se consideran como mercancías más necesarias para las partes o repuestos para mantener en servicio los equipos industriales, agrícolas o de fuerza motriz; los vehículos o motores para cargar o para servicio colectivo; las maquinarias para las industrias que puedan producir mercancías que actualmente se importan; las maquinarias y equipos destinados a industrias cuyo funcionamiento represente un efectivo ahorro de divisas por la sustitución de importaciones o por la producción de artícu-

los exportables, etc. En cuanto se refiere a la importación de materias primas o artículos de consumo la ley dice que deben tomarse en cuenta circunstancias como la previa comprobación antes de otorgar licencias de que dichos artículos no se están produciendo en el país en la cantidad necesaria. Y si se trata, en el caso de la materia prima, de empresas industriales obligadas a adquirir una cantidad determinada de la producción nacional, se necesitará demostrar por parte del interesado que se está cumpliendo con dicho requisito.

En términos generales puede apreciarse que el estatuto legal comentado introduce en la política económica del país una conducta permanente de selección en las importaciones, encaminada a controlar hasta cierto punto la venta de divisas, en busca de adecuadas utilizaciones de los recursos provenientes de las exportaciones en inversiones relacionadas con el desarrollo económico nacional[44], aunque lamentablemente estableció también el sistema híbrido en los tipos de cambio y la libre venta y compra de divisas por los bancos, que tanto perjuicio ha causado al país en el campo del malgaste de divisas.

Zonas Francas Industriales, Zonas Libres y Puertos Libres

Para una mejor comprensión de lo que se entiende por Puerto Libre, Zona Libre Comercial y Zona Franca Industrial, podemos analizar las características de cada uno de estos sistemas comerciales.

Puerto Libre

En los puertos libres no existen restricciones aduaneras para la entrada o salida de mercancías. Cuando el puerto libre se encuentra localizado en una ciudad costanera de un país, las restricciones sólo operan cuando las mercancías provenientes del puerto libre intentan introducirse al resto del territorio nacional.

Para la implantación de un puerto libre el hecho más importante es la localización geográfica. Por ejemplo, las islas o los puertos fronterizos preferiblemente alejados de los centros de producción y consumo nacional y separados de éstos por fronteras naturales, son los más apropiados.

El problema más difícil de los puertos libres es el contrabando que fomenta, especialmente cuando estos puertos libres están situados en países que mantienen políticas proteccionistas en el comercio internacional.

Las ventajas locales que pueden derivarse de un puerto libre emanan exclusivamente de la actividad comercial.

---

[44] El texto de esta Ley aparece al final de este Capítulo.

Zona libre comercial

Las zonas de libre comercio prestan la función de depósitos de mercancías con el objeto de distribuirlas fácilmente a regiones o países. Estas zonas que se suponen enmarcadas por cordones aduaneros que impidan la penetración al territorio del país donde se localiza, necesariamente no tienen que estar instaladas en un puerto, aunque sí deben estar cerca de un aeropuerto internacional o de puertos marítimos.

Las ventajas locales que se pueden recibir de las Zonas Libres Comerciales se relacionan con las entradas que se pueden obtener por concepto de arriendos de locales y de venta de servicios y de mano de obra.

Las Zonas Libres Comerciales representan la mayoría de las veces puntos estratégicos de avanzada o penetración de los países económicamente poderosos, a través del almacenamiento de mercancías para dominar mercados. Otras veces su existencia se justifica en países industrializados por lo que para ellos significa el almacenamiento de materias primas que pueden evitar posibles trastornos por falta de ciertos productos.

Para el primer caso podría ser el ejemplo de la Zona Libre de Colón (Panamá), establecida con miras a buscar una rápida distribución de mercancías de los países industrializados hacia los países latinoamericanos; para el segundo caso podría ser el ejemplo de las zonas libres establecidas en los Estados Unidos o en Alemania, creadas más que todo para asegurar la existencia de materias primas para la industria[45].

Zona franca industrial

Las Zonas Francas Industriales son áreas de transformación manufacturera, libres de controles aduaneros, que requieren una especial localización geográfica y que deben ofrecer determinadas ventajas, como son mano de obra barata[46], buenas instalaciones y bajos costos de servicios como energía, agua, transportes, instalaciones portuarias, construcciones, etc.

Las ventajas que pueden obtenerse con las Zonas Francas Industriales serían: 1o. Ingresos originados por la venta de servicios, arriendo de locales y uso de mano de obra; 2o. Posible consumo de materia prima nacional.

En conceptos generales "los términos Puerto Libre, Zona Libre o Zona Franca se refieren a áreas segregadas que se tienen como zonas o puertos

[45] En México existen Zonas Libres Comerciales en territorios muy apartados de los centros de la actividad económica, con el fin de facilitar la adquisición de mercancías para la subsistencia de los pobladores.

[46] Es este un argumento grosero que suele esbozarse con insensatez, no solo por los defensores de las Zonas Francas Industriales sino también por los exégetas de la importación de capitales. Con lo anterior se pretende elevar a la categoría de virtud la injusticia en las remuneraciones del trabajo humano.

extraterritoriales separados de sus alrededores por divisiones naturales o artificiales, vigiladas por guardas e inspectores de aduanas y operadas en tal forma hacia la abolición de todos los tratados arancelarios"[47].

LEGISLACIÓN COLOMBIANA SOBRE PUERTOS LIBRES Y ZONAS FRANCAS

Las zonas francas industriales

La Ley 105 de 1958 creó la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla y autorizó al Gobierno Nacional para, una vez realizados los estudios previos y a solicitud de los concejos municipales respectivos, establecer zonas francas en otros puertos y ciudades, otorgándosele prelación a Cali, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta.

Estas zonas francas funcionarán como establecimientos públicos, con personerías jurídicas y patrimonios propios, y estarán exentas de pagos de impuestos, contribuciones o gravámenes nacionales, departamentales y municipales. Y aunque para sus funcionamientos puedan aceptar "el aporte del capital privado, sus objetivos son los de prestación de servicios públicos sin ánimo de lucros".

Para el caso concreto de la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, en el artículo 6o. de la Ley se reglamenta su manejo, el cual quedó a cargo de una Junta Directiva integrada por el Gobernador del Departamento del Atlántico, quien la preside; por el Presidente de la Cámara de Comercio de Barranquilla; por el gerente del Banco de la República, sucursal de Barranquilla; por un delegado del Ministerio de Fomento; por el Administrador de la Aduana de Barranquilla; por un miembro designado por las agremiaciones económicas con asiento en Barranquilla (bancos, Andi, Fenalco y Acopi), y por un miembro designado por las asociaciones de Agentes Marítimos, de Aduanas y de Seguros, con asiento en Barranquilla.

Las funciones principales de la Junta son las de nombrar el Gerente, elaborar los reglamentos internos y autorizar negociaciones.

El patrimonio de la Zona está constituido por las tierras que el Estado le cede, por los auxilios en dinero que le destinen por leyes y decretos y que reciba de cualquiera entidad de derecho público, etc.

En los artículos 20 y 21 se especifican las operaciones que podrán realizar las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras en las áreas de las Zonas Francas. Esas operaciones son: introducir toda clase de mercancías,

[47] Informe sobre Gira de Estudios a las Zonas Francas y Puertos Libres de Centro y Norte América. Facultad de Economía, Universidad del Atlántico, Editado en 1961.

productos, materias primas, envases, etc. y almacenarlos, exhibirlos, desempacarlos, manufacturarlos, envasarlos, ensamblarlos, refinarlos, transformarlos, etc. Además, podrán construirse en el área de edificios para oficinas, almacenes, depósitos y talleres para uso propio o para arrendarlos; de la misma manera se pueden instalar servicios de agua, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, etc. y construir puertos, muelles, estaciones ferroviarias, etc.

Otros artículos de la Ley establecen que las mercancías o materias primas que entren al área de la Zona "estarán exentas del pago de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales nacionales, departamentales o municipales". Las mercancías llegadas a la Zona o manufacturadas en ella, se exportarán libremente y para su introducción al país se someterán a los requisitos legales sobre importaciones. Pero si dichos artículos manufacturados en la Zona contienen materias primas nacional y extranjera, se pagarán únicamente los derechos que correspondan a las materias primas extranjeras utilizadas en la elaboración de dichas mercancías.

Los puertos libres

La Ley 127 de 1959 declaró Puerto Libre al territorio del archipiélago de San Andrés y Providencia. En consecuencia todas las importaciones a esas islas son libres y están exentas de impuestos de aduanas[48].

Las mercancías llegadas a San Andrés solo pueden ser introducidas al resto del país sometiéndose a los requisitos aduaneros y normas de comercio exterior. Sin embargo se estableció un cupo mínimo libre de gravámenes para los viajeros o turistas.

El Decreto 0445 de 1960 reglamentó la Ley 127, estableciendo que las importaciones al territorio de San Andrés y Providencia solo podrán hacerlas los comerciantes inscritos legalmente en la Cámara de Comercio y después de llenos ciertos requisitos[49]. Además se determinaron medidas sobre las mercancías en tránsito y sobre el tiempo mínimo de permanencia, etc.

En la actualidad existen varias normas que reglamentan la cantidad de mercancías que pueden introducir al resto del país los visitantes a San Andrés; el número de veces que puede una misma persona introducir mercancías en un año; el número de días que debe permanecer todo viajero en las islas para adquirir el derecho de introducir mercancías, etc.

La última disposición legal reglamentaria del puerto libre de San Andrés, es el Decreto Ley 3920 del 30 de diciembre de 1963.

---

[48] Solo se cobra un impuesto de consumo de seis centavos por cada peso en las mercancías extranjeras. Sin embargo, se exceptúan los víveres, drogas, maquinarias, elementos de construcción, etc. Este gravamen es para la Intendencia.

[49] Esta medida se orienta a evitar el fraude en el pago del impuesto de consumo.

En este Decreto se dispone que todo lo relacionado con tiempo mínimo de permanencia en el Archipiélago para tener derecho a traer al interior del país como equipaje libre de gravámenes aduaneros artículos adquiridos allí, la naturaleza de dichos artículos, su cantidad, peso y valor y el número de veces al año en que puede hacerse uso de ese derecho, quedarán sujetos a las reglamentaciones que expida la Dirección General de Aduanas.

Con el objeto de controlar el valor gravable de las mercancías llevadas a la Intendencia de San Andrés y Providencia para efectos de la tasación y recaudo del impuesto de consumo, el mismo Decreto crea, dependiente de la división de Aranceles de la Dirección General de Aduanas, la Sección de Valoración de la Aduana de San Andrés. Esta nueva dependencia –integrada por un economista analista de precios, un auxiliar de archivo y una mecanógrafa– tendrá, además, la obligación de elaborar y mantener actualizada una lista de precios mínimos oficiales de los artículos que introduzcan los viajeros al resto del territorio nacional.

Comentarios sobre zonas francas y puertos libres

A través de la historia económica del país se han practicado o pretendido practicar las diferentes modalidades de tratamiento a la actividad comercial internacional que hemos analizado en las páginas anteriores.

Cada una de estas conductas significa la aparición de una situación de libre comercio en un ámbito regional o local.

En el análisis de los argumentos en favor de dichos sistemas se descubre casi siempre una alta dosis de imitación: se ha tenido solo en cuenta los aspectos mecánicos de organismos similares en otros países presentando sus saldos favorables como empresas, pero sin sopesar los aspectos doctrinarios, las características estructurales de las economías, la discrepancia con la política económica proteccionista que se practica en Colombia, etc.

Refiriéndonos a este tema decíamos hace unos años[50]: El anhelo de la industrialización en que está empeñado el país, al lado de la difícil situación de desbarajuste en la balanza de pagos que permanentemente se atraviesa, exige una conducta cuidadosa enfrente a las tesis que en una u otra forma desembocan en la libertad de movilidad y acceso. En los días presentes las restricciones de toda clase como herramientas del proteccionismo constituyen el principal instrumento de las economías dependientes en la búsqueda de su desarrollo. El nacimiento y crecimiento de la actividad industrial que a la postre significa el principal objetivo de estos países solo se alcanza prac-

[50] Ver José Consuegra, en *Base Económica de Barranquilla*, publicación de la Oficina del Plan Regulador.

ticando una cuidadosa protección, planificando el desarrollo y fomentando el aprovechamiento en grado máximo de sus posibilidades y recursos.

La economía es ante todo una ciencia adscrita a la Historia. Y algunos de sus principios teóricos que son valederos para ciertas estructuras en determinadas condiciones de tiempo y hasta de espacio resultan negativas para otras. Y ha sido este un error que se ha practicado algunas veces, pretendiendo aplicar políticas calcadas de economías desarrolladas o con características especiales en una economía como la nuestra subdesarrollada y con necesidades de estrategia defensiva.

Una política de absoluto libre cambio regional injertada en un sistema proteccionista nacional es digna de un estudio cuidadoso.

En relación a puertos libres y en el caso particular de San Andrés puede decirse que su nueva actividad económica se ha debido a la implantación del sistema comercial libre. Pero imaginando los propósitos que ha debido acariciar el legislador en favor del desarrollo integral del archipiélago y del bienestar de sus habitantes nativos, en verdad los objetivos conseguidos han sido parciales.

Tal vez en un comienzo se pensó que el puerto libre era un medio para incrementar el turismo en una de las regiones de mejores playas y de bellezas naturales más atractivas del Continente. Sin embargo parece que de esto poco se ha conseguido y que más bien los visitantes solo llevan el único propósito de la compra de mercancías suntuarias. Y estas mercancías son extranjeras y, aunque existen las posibilidades de incrementar el turismo centroamericano y de vender nuestros productos –telas, vestidos, zapatos–, nada de esto se ha hecho.

Lo anterior ha significado una permanente salida de divisas, un fomento de la economía de desperdicios y ha servido para agravar la mentalidad y práctica contrabandista entre grupos llamados "vivanderos".

Ahora, analizando el caso del hombre isleño, algunas investigaciones adelantadas[51] señalan que él se queja del alto costo de los artículos de primera necesidad –fruto del desarrollo desordenado y de la especulación– y del desplazamiento de que ha sido víctima por extraños: los almacenes, los hoteles, el Gobierno, etc., están en manos de los nuevos residentes y apenas en el gremio de choferes puede encontrarse un alto porcentaje de nativos.

En conclusión, al interpretarse los Puertos Libres, Zonas Libres y Zonas Francas Industriales y Comerciales como acepciones librecambistas y, al proteccionismo como sistema indispensable para el desarrollo industrial de un país subdesarrollado, resulta aventurado otorgarle validez económica –si se

[51] Hechas por sociólogos y economistas de la Planeación Nacional en 1960.

sopesa la necesidad de una programación científica del desarrollo– en el momento histórico económico que vive el país, a la práctica de estas modalidades de libre comercio.

Mucho más si se tiene en cuenta que las posibilidades de éxito de las zonas libres y las zonas francas industriales están basadas en la introducción de las mercancías allí almacenadas o producidas a los otros países latinoamericanos. Ventajas que no podrían aprovecharse con la existencia de un mercado común –y de la zona de libre comercio que supone–, objetivo y mira de los países latinoamericanos. En el mercado común, como se explica más ampliamente en las páginas venideras –y de acuerdo con la doctrina del Pacto de Montevideo–, se practicarán las zonas libres, pero abarcando las áreas de los países integrantes y en condiciones de igualdad.

LA CONFERENCIA MUNDIAL DE GINEBRA SOBRE COMERCIO EXTERIOR

En la actualidad se está llevando a cabo en Ginebra la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Los países del mundo de economías subdesarrolladas, han venido preparando un cuerpo de doctrina para presentarlo y defenderlo en tan importante reunión.

A diferencia de la Conferencia de La Habana de 1947-48, los temas de las discusiones o de la doctrina no se limitarán a la polémica sobre la importancia de librar al comercio internacional en general de trabas o restricciones. Como se recordará, la Carta de la Habana, que fue el documento resultante de esa primera reunión de la ONU, se limitaba a fijar normas de conducta en favor del crecimiento o expansión del comercio internacional, partiendo del supuesto de las bondades últimas del librecambismo y de la igualdad de los países contratantes. Para la Conferencia de Ginebra, los países subdesarrollados parten de la aceptación tácita de sus prácticas proteccionistas –y de la necesidad de que los países desarrollados practiquen el librecambismo en sus importaciones–, para pasar a plantear los problemas, de lo que Prebisch ha llamado, "tendencia persistente del equilibrio exterior en el proceso de desarrollo", puesta de manifiesto en la desigualdad de los precios de las mercancías manufacturadas importadas por los países dependientes económicamente y de las materias primas y productos agrícolas que ellos exportan a los países industrializados.

En diferentes organismos internacionales, especialmente en el seno de la ONU, se ha denunciado la situación que se ha presentado en los últimos años, señalada en la disparidad de los niveles de los valores de las exportaciones e importaciones de las naciones subdesarrolladas y en la incidencia negativa de este fenómeno en los cálculos de crecimiento que se han considerado como mínimos para asegurar un desarrollo económico en los presentes años.

La situación del comercio en el mundo subdesarrollado

En la reunión preparatoria de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio Exterior, las delegaciones miembros del Consejo Económico y Social, decían en julio de 1963: "En estos últimos años se ha producido un continuo empeoramiento en las relaciones de intercambio en perjuicio de los países en desarrollo, sobre todo de los que exportan productos primarios. Durante este período, la participación relativa del comercio de productos primarios en el total del comercio mundial ha descendido constantemente, mientras que el comercio en los artículos que producen los países industrializados –manufactureros, esencialmente– ha continuado aumentando. En cambio, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo no ha aumentado suficientemente. Esta situación ha originado un déficit acumulativo y persistente en las balanzas comerciales de los países en desarrollo, debido a que sus ingresos de exportación no pudieron seguir el mismo paso que el aumento de sus importaciones de artículos esenciales para la industrialización y diversificación de sus economías. Ese déficit ha perjudicado los programas de desarrollo de dichos países y puesto en peligro el cumplimiento de los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo"[52].

La situación del comercio latinoamericano

En la América Latina la situación se ha presentado, como lógico es suponerlo, por tratarse de territorios subdesarrollados, en la misma tónica: "En los seis años que van desde 1955 hasta 1961, comparados con el quinquenio 50-54, se ha calculado que la pérdida de ingresos exteriores, a raíz de la caída de los precios de sus productos primarios y del alza de los precios de los productos de compra, significa aproximadamente unos siete mil trescientos millones de dólares (U.S.$ 7.300.000.000)"[53]. Más aún, y con datos recientes, el mismo Prebisch que antes denunciaba la situación como simplemente inquietante, "tanto por sus dimensiones cuanto porque demuestra que no ha habido todavía en el mundo una política internacional inspirada en las reales necesidades de los países en desarrollo", ha hecho saber que en el período de 1950 a 1961 "la aportación neta de recursos financieros internacionales a los países en desarrollo –préstamos, inversiones, donaciones y reinversiones privadas– alcanzó 47.500 millones de dólares. Pero esta cifra se disminuye a

---

[52] Documento en Castellano de las Naciones Unidas, del 36o. período de sesiones, pág. 8. El Plan de las Naciones Unidas propone una tasa de desarrollo del 55, para un incremento anual más o menos de 2,6% per cápita, deducida la rata de crecimiento de la población. Se supuso que con esta tasa, manteniéndose igual el desenvolvimiento demográfico, los países subdesarrollados necesitarán aproximadamente unos 80 años para lograr los ingresos de los países de la Europa Occidental, y 126 años para lograr los de Estados Unidos.

[53] Raúl Prebisch, en Conferencia de Comercio y Desarrollo ante el Grupo Latinoamericano, del 31 de octubre de 1963, pág. 2.

26.500 millones de dólares si se deducen las remesas por concepto de intereses y ganancias en el mismo período. La disminución del poder de compras de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados provocada por el deterioro de la relación de precios se ha calculado en casi 13.100 millones de dólares, lo cual significa que los efectos favorables de aquellos aportes fueran anulados aproximadamente en su mitad por las consecuencias desfavorables del empeoramiento de la relación de precios"[54].

En el extenso estudio que la CEPAL preparó con motivo del décimo período de Sesiones (12 al 24 de febrero de 1964) del Comité Plenario, se analizan una serie de cuadros estadísticos que ponen de manifiesto los graves problemas de la economía y del comercio exterior latinoamericano. Los datos más interesantes tienen que ver con:

a) La baja tasa de crecimiento económico por habitante de nuestros países (de 1.7), muy por debajo de la tasa promedio de los países subdesarrollados del mundo en su conjunto, que es de 2.4;

b) La mínima participación en las exportaciones mundiales, por cuanto solo alcanzó a un 6.5% en 1962, mientras las regiones desarrolladas representaban el 67,2%; los países socialistas, el 12.1%, y los otros, el 14.2%;

c) El número reducido de productos exportados: solamente cinco productos primarios –petróleo, café, azúcar, cobre, algodón–, copan el 62% del valor total de sus exportaciones, mientras las mercancías manufacturadas apenas si logran un 8% (metales básicos, 5.7%); bienes de consumo y otras manufacturas, 2.5% y bienes de capital, 0.2%);

d) Las cifras poco satisfactorias de las exportaciones por áreas de destino que señalan un marcado descuido en la búsqueda de nuevos mercados: Por ejemplo, la actividad comercial se encuentra concentrada en la América del Norte (38.6%) y Europa Occidental (33.3%), para un total de 76%, incluyendo el Japón, mientras que las exportaciones a la misma América Latina (comercio de sus países entre sí), solo representa un 6.7% y a los países socialistas –países que han señalado el índice más alto del mundo en el incremento del comercio exterior en los últimos años– apenas llegaba a un poco más del 4%;

e) La poca expansión de la exportación de productos básicos en comparación de los países desarrollados: "Las cifras indican que entre 1953 y 1960, los valores en dólares de las exportaciones de la América Latina de alimentos, materias primas y combustibles, aumentaron solo en 12%, en tanto que los procedentes de regiones industriales lo hicieron en 50%. Es decir, que si América Latina lograba, en 1960, exportaciones adicionales por 800 millo-

[54] Raúl Prebisch, en *Hacia una Nueva Política Comercial en pro del Desarrollo*, Revista Visión, No. 11, Vol. 26, pág. 27.

nes de dólares con respecto a 1953, los países industriales en su conjunto obtenían entre esos años un monto diez veces superior". Este hecho es tanto más significativo cuanto los países subdesarrollados, como los latinoamericanos, están precisamente en la etapa de la producción de estas mercancías. Además, permite comprobar que las "regiones industriales constituyen un serio competidor para los países de producción primaria, ofreciendo en el mercado internacional una proporción de productos similares casi análoga a la de éstos";

f) Lo bajo que vienen siendo los índices de crecimiento de las exportaciones: En el período que va de 1953 a 1960, el índice para la América Latina fue 113 –el más bajo del mundo–, o sea de un aumento de las exportaciones de un 13% en ocho años; el de todos los países del globo era de 162. A su vez las regiones industriales capitalistas lograron un índice de 176 y los países socialistas, de 190. Más todavía: el índice de la América Latina en la actividad descrita fue inferir al índice correspondiente a todos los países subdesarrollados del mundo (128);

g) La disminución de la explotación ganadera y de la explotación de alimentos por habitante en los últimos años en comparación con los años de la década de 1940 a 1950, fenómeno contrario a lo que ha sucedido en la América del Norte y en los países socialistas: El índice de la producción agropecuaria por habitante (con base a datos de pre-guerra) fue en los años 1948-49 –1952-63 en la América Latina de 89 y en los años 1959-60 – 1962-63, de 93, mientras en la América del Norte, para los mismos períodos, los índices de producción agropecuaria per cápita, señalaron aumentos positivos, con índices de 115 y 112, y en la Unión Soviética y Europa Oriental, aún más, con índices de 110 y 146. De la misma manera los índices de producción de alimentos disminuyeron en la América Latina a 93 y 95, en contraste con los aumentos a 116 en la América del Norte (Estados Unidos y Canadá), y de 108 y 146, en la Unión Soviética y Europa Oriental;

h) Las restricciones a la importación en algunos países desarrollados y las exportaciones de productos agrícolas de estos países que ha perjudicado su incremento en América Latina: La política ofensiva de exportación agrícola de los Estados Unidos ha llegado a determinar profundas alteraciones en las exportaciones tradicionales de nuestros países. "Así, el valor promedio anual de las exportaciones estadounidenses de un grupo de productos agropecuarios –granos y derivados, aceites y grasas vegetales, oleaginosas, grasas y aceites minerales comestibles, productos de granja y algodón sin manufacturar– han aumentado desde 425 millones de dólares en 1936-40, a más de 2.800 millones de dólares, cuantía equivalente al 16.5% de las exportaciones en los Estados Unidos"... Estas exportaciones se han hecho respaldadas por subsidios que han valido 4.700 millones de dólares solamente en el año de 1961. De la misma manera han incidido negativamente la tendencia

antárquica de la política agrícola de los países de la Comunidad Económica Europea y la conducta discriminatoria de Inglaterra, tendiente a favorecer los países de la órbita del Commonwealth.

(Para el caso particular de Colombia, las estadísticas indican que desde 1956, -tomando como año base el de 1952-, el índice de los precios (CIF) de las mercancías importadas pasaron de 98.9 a 263,3 en 1962, o sea, aumentaron aproximadamente en 165%. Por el contrario, el precio de las mercancías exportadas que presentaban en 1956 un índice de 110.3, en relación con el año base de 1952, solo había ascendido en 1962, a 192.5, vale decir en 82%. El país, pues, ha venido soportando los efectos de la descompensación en la relación de intercambio, por el estancamiento –en algunos renglones– y disminución –en otros– de los precios de sus productos exportables, y por el aumento permanente de las mercancías manufacturadas que tiene que importar de los países desarrollados. Esta funesta desigualdad se manifiesta en los permanentes desequilibrios de la balanza comercial, solo cubiertos con la incontrolada política de créditos externos. En el siguiente cuadro puede apreciarse lo anteriormente comentado:

INDICES DE PRECIOS DEL COMERCIO EXTERIOR
Y TÉRMINO DE INTERCAMBIO

Años	Indices de precios de importación C.I.F.	Indices de precios de exportación F.O.B.	Término de intercambio de precios
1952	100.0	100.0	100.0
1956	98.9	110.3	111.5
1957	161.1	173.0	107.4
1958	247.8	225.3	90.9
1959	249.5	192.4	77.1
1960	255.4	203.8	79.8
1961	260.9	207.7	77.7
1962	263.3	192.5	73.1

Fuente: Informe del DANE al Congreso Nacional.

En 1962, por ejemplo, no obstante de que el peso bruto de las exportaciones colombianas fue de 5.068.072 toneladas, ellas solo valieron 463.403.000 de dólares, mientras que las importaciones con solo un peso bruto de 1.425.971 toneladas, valieron 540.351.000 de dólares, para arrojar un déficit en la balanza comercial de 76.948.000 de dólares).

Lo que buscan los países subdesarrollados

Las aspiraciones de los países subdesarrollados se encaminan –a diferencia de la Carta de La Habana, que pregonaba la igualdad en el intercambio social entre países ricos y países pobres–, a obtener un tratamiento favorable en varios aspectos. Lo que interesa a los países subdesarrollados es buscar la manera de poner fin a los graves problemas que se han analizado anteriormente y que se resumen en la realidad de la llamada relación de precios del intercambio.

Y para lograr objetivos distintos y, más todavía, para poder pensar en que el comercio internacional pueda contribuir efectivamente al desarrollo de los países pobres, se ha llegado a la conclusión –y es esta la agenda de estos países– de que es indispensable:

1o.) Que los países desarrollados compren los artículos primarios de los países subdesarrollados a precios superiores a los actuales;

2o.) Que los países desarrollados otorguen tratos preferenciales a los artículos tropicales –aboliendo aranceles de aduanas e impuestos al consumo– sin reclamar reciprocidad por parte de los países subdesarrollados;

3o.) Que los países desarrollados amplíen sus importaciones o comiencen importaciones de productos manufacturados o semi-elaborados de los países subdesarrollados;

4o.) Que los países desarrollados coadyuven al incremento de la producción agrícola de los países subdesarrollados, eliminando las tarifas arancelarias que actualmente protegen sus agricultores nacionales;

5o.) Que los países desarrollados pongan fin a su política de dumping[55] manifiesta en las exportaciones –por regalos o ventas cómodas y a precios bajos– de sus sobrantes agrícolas, que impiden o entorpecen la explotación agrícola de los países subdesarrollados;

6o.) Que los países desarrollados dejen de obstaculizar –con restricciones arancelarias o de otra clase– la introducción en sus territorios de productos minerales, especialmente de combustibles;

7o.) Que los países desarrollados comiencen realmente a financiar el desarrollo económico de los países subdesarrollados, con políticas de créditos a largo plazo diferentes a las actuales;

8o.) Que los países desarrollados no estorben las posibles políticas defensivas de los países subdesarrollados, especialmente dejando de exigir que las concesiones que se hagan entre sí los últimos se extiendan a los primeros;

---

[55] Ver materia correspondiente, en este capítulo, especialmente a la llamada 31.

9o.) Que los países desarrollados garanticen precios mínimos y estabilidad en estos precios de las mercancías exportadas por los países subdesarrollados, etc., etc.

La creación de un organismo para el comercio

¿Y cuál sería el medio más expedito para lograr los anteriores objetivos? Sobre el particular los países subdesarrollados acogen la propuesta de la creación de un organismo especial en el seno de las Naciones Unidas con participación de todos los países interesados en formar parte de él.

Sin embargo otros países o grupos de países han presentado propuestas diferentes. Por ejemplo en los Anales de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Ginebra se transcriben estas propuestas, que en resumen pretenden:

a) Aprovechar de una manera más cabal y constructiva las experiencias de la AGAAC[56] (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), único organismo existente en la actualidad que tiene a su cargo la política de reducción de aranceles y abolición de restricciones en algunos países;

b) Vincular indirectamente el AGAAC al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a través de la presentación de informes anuales y ampliación de sus metas en favor de un tratamiento especial y favorable para los países subdesarrollados;

c) Establecer "un foro permanente cubierto a todos los miembros de las Naciones Unidas, que estaría apoyado por una comisión representativa permanente y un órgano ejecutivo competente dentro de la propia Secretaría de las Naciones Unidas";

d) Crear un nuevo organismo especializado en las Naciones Unidas, que vendría a ser la Organización Internacional del Comercio, de composición universal con la participación de todos los países del mundo que así lo quieran.

Las dos primeras propuestas, respaldadas por los países desarrollados miembros del AGAAC, no gozan de la simpatía de los países subdesarrollados. Como se sabe, el AGAAC, que ha sido calificado como un "club de países ricos", no parece ofrecer ninguna garantía a los países subdesarrollados en la defensa de sus casi desesperadas pretensiones. "El AGAAC, decía el grupo de expertos designados por el Consejo Económico y Social de la ONU para estudiar estas propuestas, es esencial una organización de países industrializados (es decir desarrollados) que tiene por objeto regular sus relaciones comerciales directas mediante una serie de normas y un mecanismo basado en la disminución de la discriminación, la eliminación de los aranceles

[56] También conocido por su sigla en inglés, GATT.

proteccionistas, etc. Por el carácter mismo de sus principios, basados en el liberalismo, el AGAAC muestra inevitablemente una falta visible de comprensión de los intereses de los países insuficientemente desarrollados y en vía de desarrollo. Esto se debe en primer lugar a la desigualdad en cuanto al poder de negociación que hay entre los países industrializados y los que se hallan en vías de desarrollo".

Hasta los mismos países miembros del AGAAC, como es el caso del Brasil, han denunciado oficialmente las fallas y peligros de este Organismo en relación con los países pobres. "Me arriesgo a pensar, afirmaba el Ministro de Industria y Comercio de esta nación suramericana, que el comercio entre economías avanzadas y menos avanzadas –tal como se concibe y practica actualmente– es mucho más que un nuevo obstáculo, pues en realidad es un estorbo para el desarrollo de los últimos. Durante el período en que el AGAAC presidía más del 80% del volumen del comercio internacional las estadísticas revelan un constante y relativo aprovechamiento de los países subdesarrollados, como consecuencia de los mismos azares de su participación en este comercio; inversamente, una humillante y poco inspiradora confrontación indica que en el mismo período la prosperidad se elevó a alturas impresionantes en los países desarrollados. Y todos nosotros sabemos que en sus audaces decisiones de acelerar aún más el proceso de acumulación de riqueza, algunos de estos países no vacilarán en formular nuevamente (como se pretende con las dos primeras propuestas), a su gusto los principios básicos del AGAAC, el concepto de tarifa como medio de protección económica, las uniones aduaneras como conducentes a la intensificación del comercio en áreas cerradas, que, por definición, equivalen a la adopción de nuevas discriminaciones, a las restricciones de oportunidades de competencia, al simple abandono del liberalismo y multilateralismo, premisas de una filosofía y una política de comercio a la que dio substancia y efectividad al Convenio de 1947. Si es cierto que bajo la autoridad del Convenio General (AGAAC) el comercio mundial se ensanchó, nadie negará que la cuota de las áreas subdesarrolladas en este aumento de canje de géneros y servicios fue en realidad prácticamente nula. Cuando el estancamiento no fue la regla general, la regresión continua en términos relativos fue el caso. Si se analiza el cuadro general, observamos que en los ocho años que han transcurrido desde la revisión del AGAAC, el progreso y el poder económico se concentraron en aquellos países que ya reunían las condiciones internas de desarrollo, haciendo posible para ellos mantener y expandir su ímpetu primordial"[57].

La propuesta c), que es mucho más aceptable para los países subdesarrollados, tiene el inconveniente de su limitación a los países miembros de la

[57] Antonio Balvino Carvalho Filho, discurso de mayo de 1963, ante la reunión ministerial del AGAAC.

ONU y a la dispersión en varios organismos de los estudios de los problemas y defensa de los principios acordados, características éstas que podrían redundar en inoperancia.

Por el contrario la propuesta d), goza del apoyo de todos los países subdesarrollados, por cuanto en sus organismos explicativos, se proyecta con absoluta claridad que la Organización Internacional del Comercio de la ONU (OIC) tendría "una amplia esfera de competencia en todas las cuestiones del comercio internacional", basada en los principios de universalidad, igualdad, respeto de la soberanía, defensa de la necesidad del desarrollo económico y tratamiento especial para los países subdesarrollados.

"La nueva OIC, informa Patiño Roselli, sería muy distinta a la consagrada por la Carta de La Habana: tanto cuanto las concepciones sobre cooperación económica internacional que hoy prevalecen difieren de los que imperaban en 1947. Su orientación fundamental no sería, como la de aquella, procurar la liberalización del comercio mundial, sino crear condiciones comerciales propicias a los países en desarrollo... De las propuestas formuladas por el Grupo de Expertos en principio la más conveniente para Colombia, para los países en desarrollo y en general para la cooperación internacional en el campo del comercio es esta propuesta"[58].

Comentarios a la Conferencia de Ginebra

Teniendo en cuenta todos los aspectos comentados en las páginas anteriores, puede apreciarse mejor la importancia de la Conferencia sobre Comercio que se está llevando a cabo. Sin embargo también es importante recordar que los países subdesarrollados, al lado de sus demandas de mejor trato a los países desarrollados, deben pensar en continuar coordinando y practicando políticas defensivas, que a través de entendimientos y uniones conscientes, les permiten sacar adelante sus justos reclamos y le aceleran el proceso de sus desarrollos y liberaciones.

Los países subdesarrollados no pueden dejar la suerte de su desarrollo exclusivamente en manos de las concesiones bondadosas de los países ricos. Máxime cuando la realidad está demostrando que estos países se han opuesto abiertamente hasta ahora a todas estas iniciativas. Por lo tanto, al lado de los programa aquí comentados, los pueblos pobres del mundo deben pensar en su entendimiento y en su unificación doctrinaria para defender sus derechos, a través del fortalecimiento de los mercados regionales –mercado común latinoamericano, mercado africano, mercado asiático–, de las reglamentaciones racionales de la importación de capitales, de la formación

[58] Alfonso Patiño Roselli, en *Colombia y los Organismos Internacionales para el Comercio Mundial*, págs. 37 y 53.

de carteles de productos tropicales y primarios, de la búsqueda de nuevos mercados[59], del rompimiento de estructuras internas para explotar nuevos recursos, diversificar producciones y ampliar los mercados regionales, etc., etc.

Los países subdesarrollados no deben olvidar que representan más del 75% de la población mundial, que tienen un territorio que abarca el 80% del globo y que sus votos en las Naciones Unidas alcanzan también el 80%. De esta manera, los dos primeros datos, que en los análisis de la economía mundial se suelen presentar como hechos negativos, pueden resultar, unidos al tercero, en una situación de consciente comprensión defensiva, muy eficaces para lograr ante los países desarrollados el tratamiento de equidad y de justicia en la relación de intercambio, que hasta ahora no les han concedido. "A nuestros pueblos, dice Canal Rivas, les corresponde actuar pues, con firmeza y realismo, en audacia, con imaginación y con su más decidido interés"[60].

La rápida búsqueda de una conciencia ordinaria y, especialmente de una disposición de actuaciones defensivas, entre las naciones pobres de los diferentes continentes es tanto más necesario cuanto las informaciones obtenidas hasta ahora (primeros días de la reunión de Ginebra) parecen vislumbrar que carecen de un programa concreto, de fórmulas, o de un memorial de planteamiento de situaciones y exigencias a las aprovechadas naciones ricas.

Tal vez no resulte monótono repetir, no obstante lo irrespetuoso que estas tesis pueden parecer ante el abundante material compilado por las diferentes comisiones de técnicos preparadores de la Conferencia de Ginebra, que más importantes que las buenas intenciones de las grandes potencias, en relación a un mejor trato en el comercio internacional que pueda servir a los países subdesarrollados para lograr mejores tasas de crecimiento, son las propias medidas que estos pueblos se apliquen a sí mismos: El problema, como se sabe, radica en acelerar el crecimiento, pero las estadísticas indican que solo aquellos países que han experimentado cambios en la sistemática estructural, presentan las tasas más altas de desarrollo, pese a que muchos de ellos han limitado su comercio a determinadas zonas y órbitas: El documento del Comité Plenario de la CEPAL[61] informa, basado en las estadísticas de las Nacio-

[59] "Es indispensable reconocer la necesidad de mantener relaciones económicas normales y estables entre los países que pertenecen a distintos sistemas, sobre la base de principios y prácticas que deben ser objeto de franco examen y sincero acuerdo". Carta del Grupo de Consultores de la Cepal que se reunieron en Chile en diciembre de 1963.

[60] Jaime Canal Rivas, en *"Comerciar para Crecer"*, El Siglo.

[61] "América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo".

nes Unidas, que mientras en América Latina la tasa del producto interno bruto por habitante fue en el período de 1950 a 1961 de 1.7, en el Japón, país que experimentó después de la Segunda Guerra Mundial un cambio fundamental en su estructura de producción feudal-capitalista, que puso fin al analfabetismo y que realizó una importante reforma agraria, la tasa de crecimiento fue de 8.3 –seis veces superior a la de los Estados Unidos–; en los países europeos de la OECD y países de la Comunidad Económica Europea, con su política de integración productiva y comercial, las tasas fueron de 3.7 y 4.6, respectivamente; y en los países que antes y después de la guerra pasaron a practicar los sistemas de planificación centralizada, las tasas de crecimiento por habitante son las más altas del mundo, como son los casos de Alemania Oriental, con 9,5; Bulgaria, 8,9; Unión Soviética, 8,9; Rumania, 8,9, etc.

Es importante, pues, que al lado de la lucha consciente en Ginebra encaminada a conseguir que los países desarrollados modifiquen su política de comercio internacional con tratamientos más justos que puedan redundar en provecho de las economías subdesarrolladas, se tenga presente por parte de los pueblos subdesarrollados que para poder aprovechar efectivamente las posibles concesiones, se hace necesario que estos hechos se vean acompañados de cambios fundamentales en sus estructuras económicas y sociales. Porque lo más seguro sería y esto para el caso latinoamericano –si en nuestros países permanecen los mismos vicios institucionales en la tenencia de la tierra, en la concentración monopolística del capital, en el uso del ahorro en actividades especulativas e improductivas, en la fuga incontrolada de capitales, en las reducidas inversiones del Estado, en los altos gastos de consumo de los gobiernos, en las economías de desperdicios, etc.–, que las posibles ventajas que se obtuvieran podrían malgastarse o perderse por las vías conocidas.

MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO

Después de la Segunda Guerra Mundial las características del comercio de los países –movilidad interna y medidas interventoras para lo externo– se han comenzado a aplicar en conjuntos de países que han formado mercados comunes.

La cristalización y práctica de estos mercados comunes representa una conducta totalmente distinta a la programada por los países victoriosos en el último conflicto: En la Carta del Atlántico, –configurada y firmada en plena guerra por los Estados Unidos e Inglaterra, e inmediatamente después por las Naciones Unidas– se pregonaba la necesidad futura del librecambismo, cuando se decía que todos los países firmantes, "tratarán con todo el respeto debido a sus obligaciones, de que todos los estados, vencedores y vencidos, tengan acceso a condiciones de estricta igualdad al comercio y a las materias primas de todo el mundo, necesarias para su

prosperidad económica"[62]. En la Carta de La Habana de 1948, con mayor claridad y resolución se expusieron las tesis del libre acceso de todas las naciones al comercio mundial.

Sin embargo, muchos países desarrollados de Europa y los países subdesarrollados de la América Latina, desde 1955 se dieron a la tarea de organizar el comercio entre sus territorios con convenios especiales y con características hasta entonces desconocidas. En vez de la libertad absoluta del comercio entre los dos países y continentes; y en lugar de aceptar la necesidad e importancia del mercado mundial, tomaron las medidas necesarias para asegurar –e incluso con toda clase de restricciones– el comercio entre grupos limitados de países, con miras a lograr determinados objetivos productivos. En términos generales, los argumentos en favor de la defensa de los mercados nacionales para la producción nacional sin los riesgos de la competencia foránea, se extendieron a grupos de países que calcularon sacar mejores provechos de tales prácticas[63].

En estos mercados comunes la identificación de aspiraciones en el comercio ha sido entre países de parecidas estructuras económicas, a diferencia de los proyectos de los convenios de la Carta de La Habana que pretendían comprender a países de diferentes características en el desarrollo. De ahí sus resultados positivos y también su importancia, particularmente desde el punto de vista defensivo, para los países subdesarrollados.

Podría decirse, y este argumento es aún más valedero desde el punto de vista de los países pobres, que los mercados comunes constituyen una reacción a las experiencias cosechadas en el desarrollo desigual del libre comercio entre países ricos y pobres.

Qué es un mercado común

En términos generales, un mercado común es toda actividad comercial o mercado que se extiende o comprende a más de una unidad geográfica.

Pero un mercado común, como política económica y como realización de actividades económicas-comerciales, abarca, además del aspecto puramente cuantitativo y espacial, una serie de conductas y objetivos que se han pactado entre los países interesados. Así, por ejemplo, al lado de la facilidad puramente comercial, que enmarcan los objetivos de las zonas de libre comercio,

---

62 Carta del Atlántico. Publicación No. 14 del Ministerio de la Economía.

63 "Los movimientos de integración económica que han surgido en las relaciones internacionales, especialmente en la post-guerra, han llevado a la formación de zonas de libre comercio, mercados comunes y bloques económicos, en busca de las ventajas económicas, sociales y políticas que ofrecen dichas uniones", Klauss Vollert Jaimes, en *Prólogo* a "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", publicación del Ministerio de Fomento, Imprenta Nacional, 1961.

se convienen otras concesiones o se programa el desarrollo económico, el intercambio y utilización de mano de obra, la unificación de monedas y la adopción de políticas de tratamientos diferentes con los países no comprendidos en dicho mercado común.

El mercado común, por lo tanto, supone alcances mucho más amplios a los simplemente considerados en la liberalidad para la acción comercial. Tanto es así, que en estos tratados los países más desarrollados se comprometen a aceptar discriminaciones restrictivas en favor de los países menos desarrollados y a coadyuvar en el fomento y crecimiento de sus industrias, a fin de buscar situaciones de equidad e igualdad.

El mercado común europeo

La primera organización económica comercial con característica de un mercado común fue la formada por varios países europeos que se conoce con el nombre de Mercado Común Europeo. Desde 1947 Winston Churchill, en uno de sus discursos había expuesto la idea de constituir los Estados Unidos de Europa. "El primer paso, afirmaba, para la formación de la gran familia europea, deberían darlo Alemania y Francia". En 1952, ya en el campo de las realizaciones, se fundó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en la cual participaron Alemania, Francia, Italia y el Benelux, con la finalidad fundamental de un mercado común para el acero y el carbón.

Este primer ensayo condujo a la creación definitiva del mercado común para todos los productos y con miras a obtener determinados resultados en diferentes campos económicos. Las finalidades principales de las primeras iniciativas, dice Lojewski[64], se encaminaban a buscar un libre acceso de las materias primas, una extensión del movimiento de personas y mercancías en los territorios de los países miembros, a hacer disponibles mayores cantidades de energía a bajo precio y a constituir un fondo para la financiación de instalaciones. Todo esto a través de la reducción gradual de las trabas que se oponían al tráfico comercial –para obtener a la larga la unificación del sistema aduanero frente a los demás países fuera del Mercado–, de la armonización de las diversas políticas nacionales en los terrenos financiero, económico y social, de la coordinación de la política monetaria, de la adopción de un sistema de cláusulas protectoras, del establecimiento gradual de la libertad de residencia para los trabajadores, de la regulación de normas a la competencia económica –suprimiendo las discriminaciones nacionales–, de la creación de las instituciones necesarias para la constitución y realización del Mercado Común, del establecimiento de un fondo de inversiones para el desarrollo común y para conceder créditos a las regiones menos adelantadas, etc.

[64] Werner Von Lojewski, en *El Mercado Común Europeo*, págs. 59 y ss. Ed. Taurus.

El Mercado Común Europeo fijó un plazo prudencial para la abolición de las aduanas entre los países signatarios y para el establecimiento de un arancel común de aduanas frente a los llamados terceros países o estados no miembros del pacto. La reducción de aduanas se haría por etapas: En la primera fase, decía el Convenio, se efectuará la primera reducción un año después de haber entrado en vigor, o sea el 1o. de enero de 1959. La rebaja llegaba a un 10 por ciento por cada mercancía, tomando como base las tarifas vigentes en enero de 1957. Dieciocho meses más tarde se llevaría a cabo la segunda rebaja de tarifas en un porcentaje igual a la primera, y así sucesivamente hasta cubrir dos etapas previstas. La liberación de las trabas se extendía a los contingentes y a la supresión de los monopolios y carteles. A la vez, y como medida de protección de los países miembros, se prohibió la práctica de **dumpings**, las subvenciones estatales, etc.

La financiación de los programas de inversiones en los territorios comprendidos por la organización, quedaron a cargo del Banco Europeo de Inversiones. Este Banco, se explica en uno de los artículos del Convenio, "tiene por objeto contribuir al desarrollo amplio y sin dificultades del Mercado Común en interés de la Comunidad; para esto empleará tanto el capital del Mercado como sus propios medios. En este sentido facilitará, sin fines lucrativos, mediante la concesión de préstamos y fianzas, el financiamiento de los siguientes proyectos concretos en todas las ramas de la economía: a) Proyectos para la explotación de los territorios poco desarrollados; b) Proyectos para la modernización o transformación de las empresas o para la creación de nuevas posibilidades de trabajo que deriven de la constitución gradual del Mercado Común, y que por su amplitud o su especie no puedan ser financiados enteramente con los medios de que dispone cada uno de los Estados miembros, y, c) Proyectos de interés común a varios Estados miembros que por su amplitud o su especie no puedan ser totalmente financiados con los medios de que dispone cada uno de los miembros".

Los llamados países de ultramar –en su mayoría colonias de Francia en Africa– fueron incluidos en el Convenio del Mercado Común Europeo, con el objeto de asegurarse los países europeos el suministro de materia prima y sus mercados extracontinentales.

El Gobierno del Mercado Común quedó a cargo de varios órganos encargados de atender los aspectos político-económicos, financieros, asistenciales, etc. Estos órganos son: el **Consejo de Ministros**, la **Comisión**, la **Asamblea**, el **Tribunal de Justicia** y el **Consejo Económico y Social**.

El Consejo de Ministros cuenta con el poder de decisión de la política económica general de la Comunidad; la Comisión viene a ser el órgano ejecutivo del Mercado Común Europeo, encargada además de la vigilancia del cumplimiento de los objetivos fijados en el Convenio; la Asamblea, es el

organismo de control político de la Comunidad, integrada por parlamentarios de los países miembros; el Tribunal de Justicia se ocupa del estudio y solución de los problemas jurídicos que puedan presentarse entre los países miembros en la ejecución de los convenios, y el Consejo Económico y Social atiende el aspecto social de los consumidores y trabajadores en relación con los diversos sectores de la economía.

Los resultados obtenidos por los países del Mercado Común Europeo, lo mismo que la incidencia en su política en los países no miembros, especialmente en los países subdesarrollados, han sido analizados de diferentes maneras. Para algunos constituye una organización imperialista de países industriales con miras a dominar económicamente los países vecinos o los países miembros menos desarrollados. "Muchas personas, dice Dell, especialmente en Francia, creen que la Comunidad Económica Europea es simplemente un nombre altisonante que pretende encubrir la penetración económica de Alemania Occidental en la región y también creen que Alemania puede ahora lograr por medios pacíficos los objetivos que se le negaron en el curso de dos guerras mundiales"[65]. Los países subdesarrollados, como es el caso de los latinoamericanos, vieron en el Mercado Común Europeo un peligro para la exportación de sus productos primarios. En 1961, por ejemplo, la delegación colombiana en la FAO, denunció este hecho, como se había hecho unos años antes en la ONU, al "poner de manifiesto –en el más alto y competente foro de la economía agrícola mundial– los peligros que para los países terceros representaban los proyectos sobre adopción de una política agrícola común y sobre la asociación de los países y territorios de ultramar que debían ser materia de estudio en las sesiones del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea"[66].

Para otros, el Mercado Común Europeo es, por su mecanismo supranacional, "el ejemplo más preciso de integración económica que nos ofrece la historia económica de nuestro siglo"[67]. El día 1o. de enero de 1958, dice Cartou, entró en vigor, con cierta discreción, el Tratado de Roma, que instituye una Comunidad económica europea. Cualquiera que sea la suerte futura de la grandiosa construcción que ha pretendido ser el Mercado Común, los contemporáneos no podían menos de ver, en aquella fecha y en este acontecimiento, una fecha y un acontecimiento históricos[68].

---

[65] Sidney S. Dell, en *Problemas de un Mercado Común en América Latina*, pág. 67. Ed. C.E.M.L.A.

[66] Néstor Madrid Malo, en *Nosotros y el Mercado Común Europeo*, ensayo publicado en el No. 19 de la Revista Grancolombiana.

[67] Ver Alberto Solá, en *Mercado Común Latinoamericano*, publicación tomada de la "Cámara Argentina de Sociedades Anónimas", 1961.

[68] Luis Cartou, en *El Mercado Común y el Derecho Público*, pág. 3, Ed. Aguilar.

El Mercado Común Latinoamericano

Los países latinoamericanos, en su afán de encauzarse hacia un crecimiento más positivo de sus economías, comenzaron a estudiar desde hace algunos años la posibilidad de superar las características que ha venido presentando su comercio internacional. En términos generales puede afirmarse que las economías latinoamericanas son dependientes, por razón de su etapa primaria que mantienen como productoras de materias primas y alimentos agrícolas, por su característica monoexportadora y por las actividades aisladas que desarrollan. El continente está integrado por débiles economías estancos que adelantan sus relaciones comerciales con países distintos a los de su zona.

Pese a que la América Latina con sus doscientos millones de habitantes y sus variados recursos naturales presenta las condiciones adecuadas para llevar a cabo un normal desarrollo económico, la verdad es que la limitación artificial de sus mercados internos y los obstáculos de sus estructuras económicas y políticas, permite que su tasa de crecimiento sea de las más bajas del mundo y que sus problemas económicos y sociales, en vez de aclararse, tiendan más bien cada día a agravarse.

Estos hechos han sido sopesados por los economistas y estadistas, y de ahí que entre los muchos programas de acción elaborados, se aceptara la importancia de la creación de un mercado común que permita obtener las ventajas que las prácticas y modalidades actuales han impedido. "En realidad, decía la Cepal, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo modelo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países"[69].

Las características actuales del comercio latinoamericano

Las estadísticas indican que la actividad comercial que hasta ahora han venido desarrollando los países latinoamericanos entre sí, apenas sí representa un siete por ciento del valor total de su comercio con todos los países del mundo y aproximadamente un dos por ciento de su producción total. Y aún es más grave este fenómeno si se tiene en cuenta que cinco de sus países económicamente más importantes, abarcan el ochenta y cinco por ciento de las exportaciones e importaciones interlatinoamericanas.

[69] CEPAL, en *El Mercado Común Latinoamericano*, pág. 4. Ed. de las Naciones Unidas.

Participación de las exportaciones de América Latina en las Importaciones totales de otras áreas y de su propia área (a)
(Porcientos)

Año	América del Norte		Europa Occidental				Regiones Subdesarrolladas			
	Estados Unidos	Canadá	C.E.E.	AELI	Total Europa Occidental	Japón	Total regiones desarrolladas (b)	América Latina	Otras regiones (c)	Países Socialistas
1938	24.4	2.6	8.2	6.4	7.0	2.4	8.3	7.6	4.3	1.6
1948	35.1	4.8	9.4	9.6	9.8	10.9	13.6	10.8	7.5	2.8
1952	34.0	3.7	6.7	5.1	5.8	8.9	11.4	9.4	5.8	0.3
1953	33.9	3.3	7.5	6.7	6.9	11.3	12.2	12.1	5.6	0.5
1954	34.1	2.9	8.0	5.8	6.9	13.6	11.7	10.4	6.3	1.9
1955	31.2	2.9	6.9	5.4	6.1	10.8	10.5	11.1	5.5	2.1
1956	31.0	3.0	7.1	5.9	6.4	11.0	10.7	9.0	4.9	1.1
1957	29.9	2.5	6.5	6.2	6.2	7.1	10.1	8.7	4.1	1.1
1958	28.2	3.0	6.3	5.6	5.8	8.4	9.8	9.3	4.4	1.4
1959	24.2	2.9	6.2	5.2	5.6	8.3	9.1	9.5	4.4	1.1
1960	24.5	2.6	5.7	4.7	5.1	9.6	8.3	8.7	4.1	2.0
1961	22.6	3.0	5.3	4.5	4.8	7.1	7.7	7.1	4.3	3.7
1962	21.2	3.2	5.5	4.5	5.0	7.5	7.6	7.7	4.2	4.0

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics, 1959*, vol. I. Nueva York, 1960 y *Statistical Yearbook*, 1962, Nueva York, 1963.

(a) Porcentaje que representa las ventas latinoamericanas en el valor *fob* de las exportaciones totales destinadas a las áreas comprendidas en el cuadro.

(b) Incluye además de las citadas en el cuadro (América del Norte, Europa Occidental y Japón), República de Africa del Sur, Australia y Nueva Zelandia.

(c) Aruba y Curacao absorben una proporción muy elevada de estas exportaciones.

Las tradicionales prácticas comerciales con otras naciones dominadoras y el encadenamiento a sistemas y patrones de cambio internacionales de los países desarrollados, impide que los países latinoamericanos, a pesar de sus similitudes en las costumbres y necesidades, cercanía de sus territorios y posibilidades de mutua colaboración, adelanten mejores relaciones de intercambio de sus mercancías. Muchas veces países vecinos que mutuamente necesitan de sus mercancías no pueden llevar a cabo el comercio por la ausencia de una conducta de compensación bilateral que burle la estrechez de los sistemas de pagos y de los patrones de divisas.

Particularmente cada país latinoamericano adelanta su comercio en el más alto porcentaje con un solo país desarrollado y con base a uno o pocos productos minerales o agrícolas. Las posibilidades de industrialización, por lo tanto, se encuentran obstruidas por la limitación de los consumos de los mercados de cada país en particular.

Lo que se busca en el mercado común

Con el Mercado Común Latinoamericano se aspira a dar un cambio fundamental a las características actuales, buscando un mercado regional, en vez de los mercados nacionales presentes, que permita la instalación y ensanchamiento de grandes industrias, de acuerdo con las características y recursos de los países.

El problema más grave de la industrialización de los pequeños mercados radica en el alto costo de las instalaciones que solo podrían justificarse con grandes producciones. "La importancia del Mercado Común, afirma Solá, está en que si la sustitución de importaciones, en lugar de realizarse en el mercado aislado de cada economía nacional, se hiciera en un territorio de doscientos millones de habitantes, la necesidad de protección descendería consecuentemente. Así, es lógico que si va a instalar una industria de tractores en Uruguay, con una producción anual muy limitada para satisfacer simplemente las necesidades de ese país, el costo de esos tractores va a ser más elevado que el de una industria semejante en la Argentina, por lo menos en teoría, y el costo de esa actividad en la Argentina va a ser más elevado que si esa planta o plantas de tractores se instalara para satisfacer las necesidades de todo un continente"[70].

La quiebra de los precios y las demandas de los mercados tradicionales de la América Latina, en gran parte como fruto del fomento a la producción y exportación de la producción agrícola de los países desarrollados, podría compensarse ventajosamente con la autoproducción y consumo de los productos manufacturados que actualmente se importan de las naciones industrializadas.

Las bondades del Mercado Común se basan en los aspectos positivos que se le han concedido a las nuevas tendencias de las economías regionales. "Al revisar la potencialidad del planteamiento regional, como medio de estimular el desarrollo económico, considera Krause, surgen los puntos siguientes: 1) El desarrollo económico requiere mayor producción. Tal incremento en la producción requiere nuevas empresas. Algunas de estas empresas pueden crearse en forma más económica sobre bases regionales, que si se les dejara a la iniciativa unilateral de un solo país. 2) Han de esperarse importantes

[70] Obra citada.

ventajas del comercio exterior. Los esfuerzos para fomentar el intercambio pueden ser de carácter múltiple, pero un planteamiento –el regional– es el que cultiva vínculos económicos más estrechos entre países vecinos"[71].

El mercado común supone la especialización internacional del trabajo o la aplicación de los principios de los costos comparativos. Pero su practicabilidad se justifica en razón de la similitud en las economías y en las posibilidades que se van a dar a todos los países para que se aprovechen sus inexplotados recursos.

Esta especialización, sustentada en la reducción de las restricciones arancelarias, en un comienzo afectará las industrias artificiales que han surgido a consecuencia de las protecciones ilimitadas, pero a la larga permitirá una situación de reajuste productivo con los respectivos beneficios para todos los países participantes. "Aquí es precisamente en donde entra el mercado común. Derribando algunas de las barreras existentes en el comercio entre los países latinoamericanos, un mercado común procuraría crear, a base de reciprocidad, cauces que permitieran óptimos resultados en el intercambio de productos industriales, con el fin de que todos los países se beneficiaran con un nivel de desarrollo industrial"[72].

En síntesis, podría decirse que siendo el desarrollo económico el objetivo fundamental a que deben aspirar los países latinoamericanos y sabiéndose que éste solo puede lograrse a través de una gran expansión industrial, el Mercado Común presenta la oportunidad de tales anhelos con la ampliación efectiva de los mercados y con las herramientas y conductas que su aplicación y sus tratados suponen.

Los problemas del mercado común

En el aspecto de la especialización productiva de las diferentes regiones, surge el temor de que los provechos de un mercado común no se comportan equitativamente entre los países participantes. De esta manera, sin una adecuada política de amplitud y concesiones especiales, por ejemplo en la práctica de medidas proteccionistas en los países más subdesarrollados, de colaboración, de asistencia técnica y financiera para la realización de planes de fomento, etc., los países más aventajados industrialmente sacarían la mejor parte. Es este un problema muy delicado del mercado común latinoamericano.

A su vez debe tenerse en cuenta, para el caso de Latinoamérica, que el mercado común no es más ni menos que un actitud defensiva de economías dependientes en busca de caminos más adecuados para su liberación y desa-

---

[71] Walter Krause, en *El Desarrollo Económico a través del Regionalismo*, en Economía Gran Colombiana, No. 20.

[72] Dell, *ob. cit.*, pág. 35.

rrollo. Como tal, en su práctica no pueden participar nada más que los países con problemas similares, descartándose así la presencia o la participación directa o indirecta de cualquiera país de economía desarrollada.

El mercado común y el desarrollo

El mercado común es un medio. Por lo tanto no puede pensarse, no obstante sus fundamentos teóricos indiscutiblemente favorables para los países latinoamericanos, que por sí mismo pueda conducir hacia la consecución de metas definitivas en el campo social o económico. Por el hecho de que se amplíen los mercados no quiere decir que se producirá en la misma proporción más arroz o maíz, o que los campesinos elevarán sus niveles de vida. Todo esto no podría suceder si antes no se llevan a cabo las transformaciones necesarias en las estructuras –por ejemplo del minifundio y del latifundio– y en las relaciones sociales de producción.

En el mercado común, tal como se presentan las formas de producción en la América Latina, a pesar de que facilite a ampliaciones de mercados y de producción, sus resultados podrían ser tan solo parciales, en beneficio de reducidos estratos sociales internos o foráneos.

De ahí que se haga indispensable realizar paralelamente las transformaciones de la estructura económica, en la tenencia de la tierra, masas, en la planeación de las inversiones, en la utilización de los capitales extranjeros, etc. "Un mercado común no puede por sí mismo reformar los sistemas existentes de tenencia de la tierra ni abrir nuevas tierras para su explotación; ni es probable que, como resultado único de la creación de un mercado común, haya tal demanda de trabajadores en los países más ricos que los induzca a salir de los más pobres, aún suponiendo que se permitiera la libre migración dentro del continente... En todo caso, aun los países más ricos de la América Latina tienen sus propios problemas de subocupación...".

De todas maneras el Mercado Común Latinoamericano tiene de revolucionario y de importante en el campo del desarrollo el hecho de abandonar las caducas doctrinas -tan favoritas de los grupos que sacan provecho de las condiciones institucionales establecidas y que tanto temen a los posibles cambios estructurales- que concatenan el desarrollo económico exclusivamente a la ayuda extranjera o la importación de capitales. El mercado común significaría el paso más importante en la comprensión de los países miembros de que la solución de sus problemas solo depende de sus propios esfuerzos. "La época en que el crecimiento de estos países estaba impulsando desde afuera, decía Prebisch, ha terminado irreversiblemente. La aceleración del crecimiento depende fundamentalmente del propio y deliberado esfuerzo de estos países, de la firme decisión de combinar racionalmente sus fuerzas vitales en una política de desarrollo, de su aptitud para derivar enseñanzas de su propia experiencia y anticipar previsoramente los hechos por venir, y también en

alto grado de su claro convencimiento de que solo por una vinculación cada vez más estrecha entre ellos –en el ámbito de un mercado común– podrán los países latinoamericanos cumplir sus propios designios de desarrollo nacional"[73].

Los antecedentes del mercado común latinoamericano

Desde 1958 los países latinoamericanos empiezan a considerar seriamente la necesidad de tomar las primeras medidas en favor de un futuro mercado común. Para entonces se efectuó una primera reunión en Chile con la participación de importantes funcionarios y ex-ministros de economía.

Un llamado Grupo de Trabajo redactó unas recomendaciones encaminadas a explicar la necesidad de la formación de un mercado regional que facilitara el crecimiento económico. Allí se decía también que el proyectado mercado regional deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos y que su objetivo último sería la inclusión de todos los bienes que en su ámbito se producen. También se preveía un tratamiento especial para los países menos avanzados y la unificación de las tarifas aduaneras hacia el resto del mundo. En cuanto a la especialización y otras actividades que perseguiría el mercado regional, ella "deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas dentro de las condiciones generales que establezca el acuerdo y sin perjuicio de orientar la política de inversiones en forma que favorezca el mejor cumplimiento de los fines de aquél". Y para su mayor eficacia y liberación de los sistemas de pagos internacionales practicados e impuestos por los países desarrollados, el mercado regional tendría un régimen especial de pagos multilaterales, alejado de los riesgos cambiarios.

Estas recomendaciones analizaban otras consideraciones de suma importancia, como eran las relacionadas con los tratamientos especiales que había que concederle al sector agrícola en algunos de los posibles países miembros. De la misma manera se preveía la necesidad de evitar competencias desleales y de fomentar el crédito y la asistencia técnica en favor de la industrialización y del estímulo del intercambio interregional. Por último, se enunciaba la creación de un órgano consultivo formado por los gobiernos adherentes.

A comienzos de 1959 se efectuó en México una segunda reunión de este mismo Grupo que preparó un nuevo documento, esta vez más concreto y específico, de las posibles bases de un Acuerdo Constitutivo del Mercado Común Latinoamericano.

Este acuerdo, se decía en el informe, tendrá por objeto crear un régimen preferencial para el intercambio de productos entre los países miembros y fomentar el crecimiento del comercio exterior por la expansión de las expor-

[73] Raúl Prebisch, en *El Mercado Común Latinoamericano*, exposición de 1959.

taciones de productos industriales y el fomento de las exportaciones de productos agrícolas y de otros productos primarios, tanto dentro de América Latina como al resto del mundo[74]. Dicho Acuerdo tomaría la forma jurídica de una zona de libre comercio con vistas a una gradual transformación en unión aduanera. Se indicaba la forma como se harían las reducciones de las tarifas arancelarias, se clasificaban los productos de intercambio en tres categorías, con el objeto de someterlos a diferentes tratamientos en la liberación de obstáculos comerciales en diferentes etapas, y se exponían las doctrinas de tratamientos diferenciales, a fin de estimular la industrialización en los países de economías más incipientes, etc., etc.

El tratado de Montevideo

Todas estas iniciativas, coordinadas y estimuladas principalmente por la CEPAL, cristalizaron en febrero de 1960 en un tratado para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio ente los países de la América Latina.

En Montevideo se llevó a cabo una conferencia intergubernamental que aceptó las tesis encaminadas a acelerar el proceso de desarrollo económico a través de la ampliación de las dimensiones del comercio interregional y del aprovechamiento de todos los medios y factores de la producción.

El organismo creado tomó el nombre de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC.

Esta zona de Libre Comercio quedará totalmente perfeccionada, quiere decir, con la abolición de las diferentes tarifas arancelarias predominantes en la actualidad, en un plazo de doce años.

Para poder llegar a la situación programada para la Zona, las partes contratantes se obligaron a ir eliminando gradualmente "los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier parte contratante".

Para facilitar la realización de las negociaciones de las partes, los países miembros deben elaborar **listas nacionales** que han de contener las reducciones anuales de gravámenes que los países se conceden entre sí, y una **lista común** con la relación de productos cuyos gravámenes y otras restricciones eliminarán totalmente en el transcurso de doce años.

En las **listas nacionales** las partes contratantes han de concederse anualmente reducciones de gravámenes equivalentes por lo menos a un ocho por ciento hasta lograr la eliminación. La **lista común** deberá estar constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio entre las Partes Contratantes alcance, por lo menos, los siguientes porcentajes: Veinticinco

[74] Ver estudio de la CEPAL anteriormente citado.

por ciento (25%), en el curso del primer trienio; cincuenta por ciento (50%), en el curso del segundo trienio, setenta y cinco por ciento (75%), en el curso del tercer trienio, y lo esencial de ese comercio, en el curso del cuarto trienio[75].

La inclusión de productos en la lista común es definitiva y solo en las listas nacionales las Partes Contratantes pueden admitir determinados retiros de concesiones.

En su propósito de apresurar las expansiones comerciales y la complementación económica en los territorios de la Zona, las Partes contratantes se comprometieron a incorporar el mayor número posible de productos en las listas nacionales y a realizar esfuerzos para coordinar los diferentes programas de industrialización.

El tratamiento de la nación más favorecida

La Zona de Libre Comercio descansa en el principio de la Nación más Favorecida. Por lo tanto quedó establecido que "cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario o destinado al territorio de las demás partes contratantes". Este privilegio se extendió a los capitales provenientes de países de la Zona en relación con los capitales originarios de terceros países.

En materia de impuestos nacionales, los productos importados de los países miembros de la Zona gozarán de tratamientos no menos favorables a los que se aplican a los propios productos nacionales similares.

Las disposiciones sobre agricultura

El sector agrícola fue tratado con especialidad con el objeto de procurar la explotación intensiva de los recursos naturales de los países contratantes y de asegurar la elevación del nivel de vida de las masas campesinas. De esta manera, en el período de los doce años del Tratado, los países interesados podrán aplicar en forma no discriminatoria al comercio de productos agropecuarios, medidas restrictivas a las importaciones e impuestos que tiendan a nivelar los precios de los productos foráneos con los precios de los productos nacionales.

Las medidas favorables a los países menos desarrollados

Para evitar los peligros de la especialización productiva y de la libre concurrencia en países de economías designados y en territorios donde aún no se

[75] Artículo 7o. del Tratado, publicación citada del Ministerio de Fomento.

han explotado debidamente los recursos, el Tratado incluye condiciones favorables para aquellos países de menor desarrollo económico en relación a otros países más desarrollados de la Zona.

Por lo tanto las Partes Contratantes podrán:

a) "autorizar a un país a conceder a otro país de menor desarrollo relativo ventajas transitorias no extensivas a los otros países del pacto, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas;

b) autorizar a un país de menor desarrollo a cumplir en condiciones más holgadas las obligaciones sobre reducción de gravámenes y demás restricciones;

c) "autorizar a una Parte Contratante de menos desarrollo económico relativo dentro de la Zona a adoptar medidas adecuadas a fin de corregir eventuales desequilibrios en su balance de pagos";

d) autorizar a países económicamente menos desarrollados a la aplicación transitoria de medidas protectoras a la producción nacional de productos que se consideren de importancia para el desarrollo económico;

e) "realizar gestiones colectivas en favor de una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, en el sentido de apoyar y promover, dentro y fuera de la Zona, medidas de carácter financiero o técnico destinadas a lograr la expansión de las actividades productivas ya existentes o a fomentar menos actividades, especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas", y

f) "promover o apoyar, según sea el caso, programas especiales de asistencia técnica de una o más Partes Contratantes, destinados a elevar, en países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, los niveles de productividad de determinados sectores de producción".

Los órganos de la Asociación

Los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio son dos: **La Conferencia de las Partes Contratantes** y el **Comité Ejecutivo Permanente.**

La **Conferencia** representa el órgano máximo de la ALALC. Sus funciones comprenden la adopción de todas las providencias indispensables que puedan servir para hacer efectivo el Tratado, la promoción y realización de las negociaciones atañederas a las listas nacionales y a la lista común, la aprobación del presupuesto anual de gastos y de los reglamentos del Comité, y la elección de sus propios dignatarios.

La Conferencia, que estará constituida por los delegados de los diferentes países miembros debidamente acreditados, se reunirá ordinariamente una

vez cada año y sus decisiones necesitan de las dos terceras partes de los asistentes.

El **Comité** es el órgano permanente de la ALALC, encargado de velar por el cumplimiento del Tratado. Las funciones son las de convocar la Conferencia y someter a su aprobación sus programas de trabajo; representar a la ALALC ante terceros países o entidades internacionales, lo mismo que en los contratos y demás actos de derecho público y privado; realizar estudios, tomar las decisiones que le delegue la Conferencia y ejecutar las tareas que se le encomienden.

Cada país miembro del Tratado de Montevideo tiene derecho a un representante permanente con su respectivo suplente en el Comité. El Comité cuenta con una Secretaría a cargo de un Secretario Ejecutivo, con facultades para contratar el personal técnico y administrativo y para organizar los trabajos de la Conferencia y del Comité.

Las características jurídicas de la ALALC

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio goza de completa personalidad jurídica, pudiendo por lo tanto contratar, adquirir bienes muebles e inmuebles, demandar en juicio y conservar fondos en cualquier moneda.

LEY 1a DE 1959

(enero 16)

Régimen de cambios internacionales y comercio exterior

El Congreso de Colombia,

Decreta:

CAPÍTULO I

Disposiciones relativas a la importación

Artículo 1o.–El Gobierno, por medio de decreto, y previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y de la Junta Directiva de la Superintendencia Nacional de Importaciones, podrá establecer una lista de mercancías de prohibida importación. Iguales requisitos serán necesarios para las modificaciones que a dicha lista se introduzcan posteriormente.

Parágrafo.–Mientras se expide la lista a que se refiere este artículo, seguirá en vigencia la adoptada por el artículo 1o. del Decreto Extraordinario 0112 de 1957, y las disposiciones reformatorias del mismo.

Artículo 2o. No obstante lo dispuesto por el artículo anterior, podrán realizarse importaciones de mercancías correspondientes a la lista allí mencionada en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de productos de consumo popular, o de materias primas destinadas a la fabricación de ellos, cuya escasez en el mercado esté afectando el nivel de vida de las clases pobres, y el Gobierno, por medio de decreto, previo concepto favorable del Consejo de Política Económica y Planeación y de la Junta Directiva de la Superintendencia Nacional de Importaciones, ordene la importación por conducto de los organismos oficiales o levante transitoriamente la prohibición;

b) Cuando las mercancías hayan sido donadas por gobiernos o entidades extranjeras a personas colombianas de derecho público o a fundaciones o asociaciones de asistencia social para ser distribuidas gratuitamente entre las clases necesitadas. El Gobierno reglamentará la forma de autorizar las importaciones en el caso aquí contemplado y el control sobre la destinación final de los artículos que se importen;

c) Cuando las importaciones se lleven a cabo por el Gobierno o por entidades de derecho público en virtud de acuerdos celebrados con gobiernos extranjeros o con agencias directivas de los mismos, y estén destinados a cubrir un déficit en el abastecimiento nacional de productos que el país esté adquiriendo en el exterior;

d) Cuando las importaciones hayan de realizarse en desarrollo de los convenios sobre apertura de mercados para las exportaciones colombianas que contempla el Capítulo V de la presente Ley, siempre que no se trate de artículos con respecto a los cuales exista producción nacional que esté abasteciendo o pueda abastecer normalmente la demanda a precios equitativos;

e) Cuando los artículos en cuestión vengan como equipaje de personas y con arreglo a lo que sobre el particular estatuyan los Reglamentos de Aduana;

f) Cuando la importación se haga por los jefes de misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno de Colombia y exclusivamente para el uso de esas personas y de sus familias. El Gobierno reglamentará la forma como podrán llevarse a cabo estas importaciones;

g) Cuando se trate de muestras o modelos no destinados al comercio, conforme a la reglamentación que dicte el Gobierno;

h) Cuando se trata de importaciones no reembolsables, hechas por empresas que operen en lugares muy distantes de los centros poblados, y las respectivas mercancías estén exclusivamente destinadas al uso o consumo del personal de las mismas empresas;

i) Cuando sea preciso atender a la satisfacción de una necesidad de carácter excepcional relacionada con la salud de las personas o con el mantenimiento normal de una actividad económica.

En los casos a que se refieren los ordinales d), f), g), h) e i), será necesaria la licencia previa de la Superintendencia Nacional de Importaciones.

Artículo 3o.–Se consideran infractores de las disposiciones sobre contrabando no solamente aquellas personas que introduzcan al país mercancías de prohibida importación, sino también quienes las adquieran para revenderlas o consumirlas.

Artículo 4o.–El Gobierno, con sujeción a los mismos requisitos establecidos por el artículo 1o. de esta Ley, podrá adoptar y modificar una lista de mercancías cuya importación requiera licencia previa de la Superintendencia Nacional de Importaciones.

Parágrafo.–Entre tanto seguirá en vigencia la lista señalada por el artículo 4o. del Decreto 0112 de 1957, y las disposiciones reformatorias del mismo.

Artículo 5o.–La introducción al país de las mercancías a que se refiere el artículo anterior, sin previa licencia de la Superintendencia Nacional de Importaciones, se considera contrabando.

No están sujetas a licencia previa las importaciones cobijadas por los ordinales a), b), c), y e), del artículo 2o. aunque las respectivas mercancías figuren en la lista correspondiente.

Artículo 6o.–Las mercancías no comprendidas en las listas de que tratan los artículos anteriores son de libre importación; pero tanto éstas como las mencionadas por dichos artículos requieren el registro ante la Oficina de Registro de Cambios aceptado con anterioridad a la fecha de despacho. La comprobación de haber efectuado el registro de las mercancías correspondientes ante los Consulados de la República y para la nacionalización en las Aduanas. Se exceptúan de este requisito las importaciones que se lleven a cabo en la forma prevista por el ordinal e) del artículo segundo.

Artículo 7o.–La Oficina de Registro de Cambios dará a la publicidad semanalmente la cifra del valor de las importaciones registradas en la semana anterior y la cifra acumulativa de las registradas en el mes y años respectivos, con expresión de las que corresponden a importaciones libres, de licencia previa y prohibida; cuando estas se hayan realizado conforme a lo previsto en el artículo segundo, e indicando separadamente el valor de las importaciones oficiales y de las privadas. Igualmente se dará el dato de las licencias no reembolsables.

El Banco de la República llevará a las importaciones de cada mes una cuenta en la cual abonará los pagos que ellas se vayan verificando, con el objeto de que en cualquier momento pueda establecerse el monto pasivo existente por este concepto. Mensualmente se publicará por el Banco el movimiento general de las cuentas aquí previstas.

Artículo 8o.–La Superintendencia Nacional de Importaciones funcionará en lo sucesivo como dependencia del Ministerio que designe el Presidente de la República, y estará dirigida por el Superintendente y una Junta Directiva integrada así: Los Ministros de Hacienda, de Agricultura, de Fomento y el Gerente del Banco de la República o sus representantes, el Jefe de la Oficina de Registro de Cambios y el Director del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos o su representante.

Los miembros principales de la Junta deberán asistir a ella a lo menos dos veces por mes y tendrán la obligación de definir las normas que rijan la política general de la Superintendencia, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley y con las necesidades generales del país.

Artículo 9o.–Son funciones de la Junta Directiva de la Superintendencia Nacional de Importaciones:

a) Rendir concepto acerca de las modificaciones que se considere conveniente introducir en las listas de prohibida importación o de licencia previa.

b) Aprobar, aplazar o improbar las licencias para importaciones comprendidas en la lista de licencia previa o en la de importaciones prohibidas en los casos señalados por el inciso final del artículo segundo;

c) Rendir los conceptos a que se refiere el ordinal a) del artículo segundo;

d) Dictar las reglamentaciones previstas en los artículos 14, 15 y 16 de la presente Ley;

e) Preparar una reglamentación sobre las importaciones no reembolsables y someterla a la aprobación del Gobierno;

f) Preparar los reglamentos para el funcionamiento de la Superintendencia los cuales serán sometidos a la aprobación del Ministro correspondiente.

Artículo 10.–La Junta no podrá negar las licencias que se soliciten para la importación de maquinarias y equipos que tengan el carácter de no reembolsables, es decir, cuyo valor no haya de pagarse al Exterior con certificados de cambio conforme a lo que esta Ley establece, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de la importación de capitales extranjeros representados en maquinaria o equipos con destino exclusivo a la exploración, explotación y exportación de petróleo o de sus derivados o a la explotación de minerales.

El Gobierno Nacional promoverá con las compañías de petróleo que operan en el país un estudio acerca de las partes de maquinaria o equipo que podrían ser fabricadas en Colombia y, de acuerdo con los resultados a que se llegue, dictará una reglamentación enderezada a obtener que dichas compañías empleen hasta el máximo posible los productos de la industria nacional.

b) Cuando se compruebe que la maquinaria y equipo representan la importación de capital extranjero con destino a la suscripción de acciones en sociedades anónimas constituidas conforme a la Ley colombiana o el capital de una sociedad anónima extranjera autorizada para hacer negocios permanentes en Colombia. En este caso, la Superintendencia de Importaciones dará aviso a la Superintendencia de Sociedades Anónimas para que esta entidad ejerza la vigilancia del caso y sanciones conforme a los reglamentos que dicte el Gobierno, el incumplimiento de las condiciones sobre las cuales se fundó el otorgamiento de la licencia;

c) Cuando el importador haya traído previamente al país y depositado en poder el Banco de la República la moneda extranjera necesaria para pagar la maquinaria o equipo que pretenda importar, comprobando, a satisfacción del Banco, que poseía esos fondos en el exterior con anterioridad al primero de noviembre de 1958. La utilización de los fondos depositados, en el caso a que se refiere el presente ordinal, dará lugar al cobro del impuesto de giros de que trata el Capítulo VI de esta Ley.

Parágrafo.–No obstante lo dispuesto por este artículo, la Junta podrá negar la licencia de importación, en los casos a que se refieren los ordinales b) y c) si la instalación de la maquinaria o equipos que se pretende importar puede crear una demanda excesiva de divisas extranjeras para la compra de materias primas u otros elementos foráneos, dentro de la reglamentación vigente en ese momento.

Artículo 11.–La Superintendencia ejercerá sus funciones con el criterio principal de no permitir que un volumen exagerado de importaciones pueda causar graves desequilibrios en la balanza de pagos y bruscas alzas en la tasa de cambio exterior. Para tal efecto tomará en cuenta las cifras que arrojen los registros de importación, el monto de los ingresos de cambio exterior, el nivel de las reservas del Banco de la República, los pasivos externos pendientes de cancelación y los presupuestos de entradas y salidas futuras de divisas. Si fuere notorio que el valor de las solicitudes tiende a superar el monto global de las importaciones que la Superintendencia considere prudente autorizar dentro del criterio aquí consignado, se aplicarán en la selección de las solicitudes que hayan de autorizarse las reglas contenidas en los artículos siguientes.

Artículo 12.–En el estudio y resolución de las solicitudes de licencia de importación referentes a maquinaria o equipo y partes de los mismos, la Superintendencia observará las siguientes prioridades:

a) Partes o repuestos necesarios para mantener en servicio los equipos, aparatos o unidades instalados y para mantener en servicio el equipo de transporte y la maquinaria agrícola, cuando los respectivos elementos estuvieren clasificados en la lista de licencia previa.

b) Nueva maquinaria agrícola, y maquinaria para la producción de fuerza motriz.

c) Vehículos automotores para carga o servicio colectivo.

d) Maquinaria y equipo correspondiente a actividades industriales ya desarrolladas en el país para la producción de artículos de primera necesidad, si se demuestra que el crecimiento de los consumos o lo elevado de los precios hacen aconsejable con carácter urgente el ensanche de tales actividades.

e) Maquinaria y equipo para industrias que vayan a utilizar en proporción no inferior al 70% materias primas o artículos semimanufacturados de producción nacional o que estén destinados al aprovechamiento de los subproductos de industrias ya existentes.

f) Maquinaria y equipo para nuevas industrias distintas de las indicadas en el ordinal anterior, que reúnen los requisitos siguientes:

1. Que vengan a sustituir con su producción mercancías que el país debe adquirir en el extranjero y no clasificadas en la lista de importaciones prohibidas.

2. Que dicha sustitución represente un ahorro de divisas extranjeras por la diferencia que exista entre el costo CIF del artículo que va a producirse y el costo CIF de las materias primas o artículos semiterminados que la industria necesite importar para su producción.

3. Que el ahorro en cuestión sea de una magnitud tal que compense, en un término no mayor de cinco años, el valor en moneda extranjera de las maquinarias y equipos que se pretenda importar.

g) Maquinaria y equipo destinados a integrar un determinado ramo de la producción que ya se esté explotando parcialmente en el país.

h) Maquinaria y equipo destinados a industrias cuyo funcionamiento represente un efectivo ahorro de divisas por la sustitución de importaciones o por la producción de artículos exportables, en casos distintos de los contemplados en los ordinales anteriores.

Parágrafo.–Para la aplicación de las prioridades establecidas en este artículo la Superintendencia examinará qué partes o componentes de la maquinaria y equipo podrían fabricarse en el país, y, para tal efecto, las solicitudes de licencia deberán indicar, con suficiente discriminación, dichas partes o componentes. Si solo se va a importar una parte de la maquinaria o equipo y el resto se va a adquirir en el país, o va a ser fabricando en éste, el solicitante lo indicará así, con expresión del valor que correspondería a los elementos de producción nacional que vayan a utilizarse.

Artículo 13.–Cuando se trate de la importación de materias primas o artículos semimanufacturados y de artículos de consumo incluidos en la lista

de licencia previa, la Superintendencia, para aprobar, aplazar o improbar las licencias o para disminuir la cuantía solicitada por el importador, tomará en cuenta, cuando fuere el caso, las circunstancias siguientes:

a) Si hay producción nacional que esté abasteciendo normalmente la demanda a precios equitativos, en la región a donde esté destinada la mercancía respectiva;

b) Si se trata de artículos que no se producen en el país, la mayor o menor escasez de ellos en el mercado y su precio en comparación con los costos de importación y nacionalización;

c) El volumen de existencias en manos del importador en comparación con el movimiento anterior de su negocio;

d) El valor de las licencias para el mismo artículo solicitadas por el mismo importador en un período dado, en comparación con las solicitudes de períodos anteriores;

e) El grado de importancia que para la satisfacción de las necesidades del consumo popular y el mantenimiento del nivel de empleo tenga el artículo a que se refiere la solicitud.

Parágrafo.–La apreciación de las circunstancias de que tratan los ordinales c) y d) de este artículo no autoriza a la Superintendencia para establecer cupos individuales en lo que respecta a la importación de un determinado producto, sino tan solo para evitar, en un momento dado, un aumento en las existencias que el importador mantenga para el desarrollo normal de su negocio.

Artículo 14.–Cuando la importación de una mercancía se halla condicionada por la ley al cumplimiento de determinados requisitos, tales como la absorción por ciertas empresas fabriles de la materia prima nacional, la Superintendencia reglamentará la forma como el solicitante de la licencia deba comprobar ante ella el cumplimiento de tales requisitos.

Artículo 15.–La Superintendencia Nacional de Importaciones supervigilará y reglamentará la importación de materiales, partes y piezas sueltas destinadas a las industrias de ensamble establecidas o que mediante autorización se establezcan en el país.

Artículo 16.–La Superintendencia de Importaciones reglamentará igualmente la importación de máquinas y de sus partes, a fin de que queden sujetas al régimen de licencias, cuando sea el caso las importaciones que puedan llevarse a cabo de máquinas o aparatos desarmados, o en forma escalonada, o por diferentes Aduanas y las de máquinas desprovistas de sus motores o accesorios.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

Artículo 17.–Para que las importaciones puedan registrarse por la Oficina de Registro de Cambios es indispensable haber efectuado previamente, en el Banco de la República, un depósito en pesos colombianos, salvo lo que para casos especiales establezca la ley cuyo valor y duración se señalarán conforme a lo previsto en los artículos siguientes.

El valor de los depósitos previos de importación no podrá ser utilizado por el Banco de la República para hacer imposiciones de fondos en otros establecimientos bancarios, para otorgar préstamos o para cualquier otro objeto.

Artículo 18.–La Junta Directiva del Banco de la República, con el visto bueno del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, podrá modificar las reglas que hoy se aplican con respecto a la cuantía de los depósitos para determinadas mercancías o grupos de mercancías, y determinar la duración de los mismos.

Es entendido que la devolución del depósito no se podrá efectuar antes de la nacionalización de la mercancía a que corresponda salvo que el registro haya sido cancelado por el importador sin haberlo utilizado y con autorización de la Oficina de Registro de Cambios o cuando ocurrieren faltantes en la mercancía importada. La Junta Directiva del Banco de la República reglamentará el procedimiento que haya de seguirse para las devoluciones.

Artículo 19.–Cuando se trate de registrar la importación de equipos o maquinarias que deban ser fabricadas en el exterior, con plazo de entrega en puerto extranjero mayor de seis meses de acuerdo con el respectivo contrato, y dicho contrato impusiere además al importador la obligación de hacer anticipos por cuenta del precio, el depósito se hará consignando en el Banco de la República lo que corresponda al monto de cada anticipo y completando el valor correspondiente antes de la legalización de los documentos de despacho por el respectivo Consulado.

Cuando el importador no tenga que hacer pagos anticipados y prefiera esperar para el otorgamiento de la licencia a que las maquinarias o equipos se hallen listos para el despacho, la Superintendencia podrá extender certificados, con destino a los fabricantes extranjeros, en que conste que la licencia haya sido aprobada y que le será entregada al importador tan pronto como éste lo solicite.

Artículo 20.–La Junta Directiva del Banco de la República podrá establecer, por resoluciones de carácter general, un régimen especial para los depósitos referentes a la importación de bienes de capital de considerable valor, cuyo pago haya de hacerse con plazos que distribuyan la demanda de divisas extranjeras en varios períodos anuales.

Artículo 21.–Para los efectos de la liquidación de los depósitos previos de importación, se tomará el promedio de la cotización de los certificados de

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

cambio en el mes inmediatamente anterior, según certificado del Gerente del Banco de la República.

Parágrafo.–El valor de la mercancía se entiende FOB puerto de embarque, y se aumentará con el porcentaje que señale la Junta Directiva del Banco, a fin de cubrir los gastos necesarios para el despacho de la mercancía y que deban pagarse juntamente con ésta. Los pagos al exterior por medio de la utilización de los certificados de cambio se harán de acuerdo con el valor registrado de la importación.

Artículo 22.–No habrá lugar a la consignación de depósitos cuando se trate de las importaciones no reembolsables que determine la Superintendencia Nacional de Importaciones en la respectiva reglamentación.

Parágrafo.–Deróganse las disposiciones de las leyes y decretos en virtud de los cuales se otorgaron exenciones de depósito previo.

CAPÍTULO II

Disposiciones relativas a la exportación

Artículo 23.–La exportación de toda clase de bienes, cualquiera que sea su origen, requiere su registro ante la Oficina de Registro de Cambios. Habrá libertad de exportación para los artículos de producción nacional, salvo las restricciones que establece la presente Ley. Se exceptúan del requisito del registro los productos manufacturados de fabricación colombiana que los turistas transporten como equipaje, por un valor no mayor de un mil pesos ($1.000.oo) moneda legal, para cada persona, los cuales se considerarán como artículos de uso personal.

Artículo 24.–Con el objeto de defender la estabilidad de los precios del café a un nivel adecuado, en los mercados externo e interno, seguirá vigente la retención de una parte de la producción nacional de ese grano, retención que se llevará a cabo por medio de la obligación impuesta a todo exportador y a favor del Estado, representado por el Fondo Nacional del Café, de traspasar sin compensación a dicho Fondo y entregarle en los almacenes o depósitos de la Federación Nacional de Cafeteros una cantidad de café pergamino equivalente al 15% del café excelso que se proyecte exportar, de la calidad y tipo que aquella entidad señale. En consecuencia, las licencias para exportación de café no podrán expedirse con la previa comprobación de haberse llevado a cabo la retención en la forma indicada.

El café retenido quedará automáticamente bajo el régimen previsto por las disposiciones vigentes y los contratos celebrados entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros.

La cuota de retención podrá modificarse por decreto del Gobierno previo concepto favorable del Comité Nacional de la Federación de Cafeteros y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

Artículo 25.–La Oficina de Registro de Cambios previo concepto de la Federación Nacional de Cafeteros, podrá suspender o limitar transitoriamente el registro de contratos de exportación de café, para obtener el estricto cumplimiento de los acuerdos internacionales celebrados o que se celebren sobre regulación del mercado cafetero.

No podrán establecerse en desarrollo del inciso anterior, cupos individuales de exportación.

Artículo 26.–El no cumplimiento de los contratos de exportación de café que se presenten para obtener el registro, dentro del término en ellos señalado, y la invalidación de los mismos sin que medien razones justificativas, a juicio de la Oficina de Registro de Cambios y de la Federación Nacional de Cafeteros, darán lugar a la imposición de multas por un monto equivalente al 50% del valor del contrato. Tales multas serán impuestas por la Oficina de Registro de Cambios y la respectiva resolución se someterá a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Oficina de Registro de Cambios no podrá otorgar prórrogas para el embarque del café correspondiente a contratos registrados sino en caso de fuerza mayor debidamente comprobada, y previo concepto favorable de la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 27.–Si para mantener la estabilidad de los precios del café a un nivel adecuado fuere indispensable retener en el país una cantidad de café superior a la que arroje la cuota de retención de que trata el artículo 24 de la presente Ley, el Fondo Nacional del Café podrá adquirir y retener cantidades adicionales, en la cuantía que estime necesaria de acuerdo con el volumen de las cosechas y la situación del mercado exterior, utilizando al efecto los recursos de que tratan los artículos siguientes y con sujeción a la política de compras que trace un comité integrado por los Ministros de Hacienda y Fomento, el Presidente del Comité Nacional de Cafeteros y el Gerente de la Federación.

Artículo 28.–Si el producido en moneda legal del remate de los certificados de cambio, que se lleve a efecto conforme a lo establecido en el Capítulo IV de la presente Ley, llegare a resultar mayor que el costo de adquisición de ellos por el Banco de la República, la diferencia se abonará en cuenta al Fondo Nacional del Café para que sea destinada a la financiación de sus compras de café en el mercado.

Artículo 29.–Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar con el Banco de la República un contrato en virtud del cual este se compromete a entregar al Fondo Nacional del Café, con destino a las operaciones de que trata el artículo 27, las sumas en moneda legal provenientes de la venta de los dólares que reciba del Export-Import Bank de Washington, conforme al Convenio autorizado por el Decreto legislativo número 0185 de 4 de junio de

1958, hasta el monto anual que el Gobierno considere necesario en acuerdo con la Federación Nacional de Cafeteros.

El sobrante en moneda legal de la venta de los dólares mencionados se dedicará por el Gobierno a la rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia.

Este contrato sólo requerirá para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros.

Artículo 30.–Los Ministros de Agricultura, de Fomento y de Minas y Petróleos, podrán restringir o prohibir temporalmente, mediante resolución de carácter general, las exportaciones de los productos agrícolas, manufacturados o procedentes de las industrias extractivas, respectivamente.

Para dictar dichas resoluciones, los Despachos anteriormente citados deberán tomar en consideración las circunstancias siguientes:

a) La preferencia que debe tener el abastecimiento de los consumos nacionales y el mantenimiento de un nivel de precios en el mercado interno que sea equitativo para el productor y el consumidor;

b) Las necesidades de materia prima que tengan las industrias nacionales tanto para la producción interna como para la destinada a la exportación;

c) El mayor ingreso de divisas que pueda resultar de la venta en los mercados externos de productos que puedan ser sustituidos por la importación de otros de un costo menor.

En las resoluciones que se dicten se dejará a salvo el cumplimiento de los contratos de exportación ya registrados, para entregas no posteriores a dos meses, siempre que dichos contratos se hayan registrado también en el Ministerio respectivo, conforme a la reglamentación que dicte el Gobierno.

Las disposiciones que restringen o prohíben actualmente ciertas exportaciones cesarán de regir noventa días después de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 31.–No se autorizará la reexportación de equipos o maquinaria cuya adquisición haya implicado pagar al Extranjero sino con el lleno de los requisitos siguientes:

a) La comprobación de que ya no pueden utilizarse económicamente en el país;

b) La aprobación del precio de venta por el Ministerio de Fomento;

c) La entrega del producto de la exportación al Banco de la República para que sea rematado por cuenta del exportador en el mercado de los certificados de cambio.

Artículo 32.–La salida del país de un producto cualquiera sin el lleno de los requisitos ordenados por los artículos anteriores, se considera como contrabando, y dará lugar a la aplicación de las sanciones que para este prescriben las disposiciones vigentes.

El Gobierno Nacional queda autorizado para adoptar las medidas que sean indispensable a fin de prevenir el contrabando de exportación e importación y reglamentar el tráfico fronterizo, lo mismo que para señalar las sanciones a que quedarán sujetos los negociantes, exportadores y transportadores de café que tuvieran participación directa o indirecta en el tráfico de contrabando de este producto.

CAPÍTULO III

Exportación y comercio de oro

Artículo 33.–La exportación de oro físico será reglamentada por el Banco de la República con aprobación del Gobierno.

Artículo 34.–El Banco de la República queda autorizado para comprar el oro producido en el país, y para pagar hasta el 40% de su valor en moneda extranjera.

Igualmente queda autorizado para:

a) Fijar periódicamente el tipo de cambio al cual habrá de hacerse la conversión en moneda legal de aquella parte del valor del oro que adquiera y que no sea cubierta por él en divisas extranjeras.

b) Pagar por cuenta del Gobierno a los pequeños productores a quienes compre su oro, cubriéndoles la totalidad de su valor en moneda nacional, una prima con imputación a la cuenta especial de cambios.

Los reglamentos que en desarrollo de este artículo dicte la Junta Directiva del Banco de la República, deberán ser sometidos a la aprobación del Gobierno.

CAPÍTULO IV

Operaciones de cambio internacional

Artículo 35.–Los exportadores deben vender al Banco de la República, al tipo de cambio que la Junta Directiva de esta entidad señale periódicamente con el voto favorable del Ministro de Hacienda, y con audiencia del Consejo de Política Económica y Planeación, las divisas provenientes de la exportación, en cantidad no inferior a la que corresponda conforme a la lista oficial de precios de los productos de exportación.

Las modificaciones que eleven el tipo de cambio solo podrán hacerse cuando el promedio del tipo de venta de los certificados a que se refiere el artículo 38 de la presente Ley haya excedido en no menos de sesenta puntos, durante cuatro semanas consecutivas, al costo de adquisición para el Banco de las divisas provenientes de la exportación.

Para las exportaciones distintas de café, banano, cueros crudos de res y metales preciosos, el tipo de cambio que se empleará para pagar las divisas extranjeras producidas por ellas será el promedio de las tasas que se hayan registrado en las operaciones bancarias del mercado libre durante la semana anterior, conforme a lo previsto en el artículo 46. Sin embargo, si se trata de artículos manufacturados, en cuya fabricación se hayan empleado materia prima, partes o elementos adquiridos en el Exterior, y cuyo pago se haya hecho por el sistema de los certificados de cambio, una parte del valor de la exportación igual a la que corresponda al valor de tales materias primas, partes o elementos se pagará únicamente a la tasa de cambio de que trata el inciso 1o. conforme a los reglamentos que dicte el Gobierno previo estudio de la composición de los costos de los productos respectivos.

Artículo 36.–Los precios de la lista oficial se señalarán de tiempo en tiempo, atendiendo a las condiciones del mercado y a las conveniencias de fomento de la exportación, para aquellos productos con respecto a los cuales se considere indispensable hacerlo, por un comité integrado por los Ministros de Hacienda y de Fomento, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y el Director del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Artículo 37.–Del valor de las exportaciones en moneda extranjera, computado como lo establecen los artículos anteriores, se deducirá previamente los impuestos de exportación, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 38.–El Banco de la República, previa deducción del impuesto de exportación, expedirá certificados de cambio por el producto en moneda extranjera de las exportaciones que adquiera a la tasa de cambio contemplada en el inciso 1o. del Artículo 35 y los venderá, lo mismo que los provenientes de otras fuentes, por el sistema de remates públicos.

La Junta Directiva del Banco de la República, con el voto favorable del Ministro de Hacienda, reglamentará el sistema de remates.

Artículo 39.–Los certificados sólo podrán ser adquiridos para su empleo en:

a) El pago de mercancías cuya importación haya sido oportunamente registrada en la Oficina de Registro de Cambios.

b) El reembolso de capitales previamente registrados y de sus utilidades, intereses y dividendos, que corresponda a solicitudes formuladas con posterioridad a la vigencia del Decreto 0107 de 1957.

c) Los pagos obligatorios que el Gobierno Nacional debe hacer en monedas extranjeras para servicios de deuda externa, diplomáticos, organismos internacionales y compromisos contractuales.

d) Los gastos de estudiantes, de conformidad con la reglamentación que dicte el Gobierno.

e) El pago de las cuotas de capital e intereses de las deudas externas a cargo de entidades privadas que hayan sido debidamente registradas en la Oficina de Registro de Cambios con anterioridad a la vigencia del Decreto 0107 de 1957.

f) El pago de las cuotas de capital e intereses de las deudas externas de los Departamentos, Municipios y empresas oficiales, debidamente registradas en la Oficina de Registro de Cambios.

g) Para pagar el petróleo crudo que se adquiera con el objeto de refinarlo en Colombia y que las empresas refinadoras deben cubrir en dólares, excepto el producido por la Empresa Colombiana de Petróleos que sea propiedad exclusiva de esta.

Parágrafo.–El Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y de la Junta Directiva del Banco de la República, podrá establecer que los certificados de cambio sean adquiribles también para el pago de fletes y seguros de las importaciones, cuando las condiciones del mercado de certificados y del mercado libre de cambio hagan aconsejable tal medida.

Artículo 40.–Los certificados de cambio no son transmisibles por endoso, y se utilizarán exclusivamente por los rematantes para efectuar directamente los giros al Exterior, dentro del plazo de vencimiento que señale la Junta Directiva del Banco de la República. La Oficina de Registro de Cambios autorizará el canje de los certificados por giros en monedas extranjeras.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, los Bancos Comerciales podrán comprar en remate certificados por cuenta de sus clientes, comprobando, conforme a la reglamentación respectiva, que la adquisición y la aplicación de ellos se hace exclusivamente para los fines previstos en el artículo anterior.

La Junta Directiva del Banco de la República podrá determinar que el canje de los certificados por giros en moneda extranjera se realice por intermedio de los bancos.

Artículo 41.–La Junta Directiva del Banco de la República, además de las atribuciones que le confieren otras disposiciones de la presente Ley, tendrá las siguientes:

1. Fijar por medio de resoluciones las condiciones que deben llenar los Bancos para el manejo de los certificados de cambio previstos en el inciso segundo del artículo anterior.

2. Fijar el plazo del vencimiento de los certificados.

3. Fijar la tasa de descuentos que aplicará en la compra de aquellos certificados que no hayan sido utilizados dentro del término fijado para su vencimiento.

4. Señalar el plazo dentro del cual los exportadores deben vender al Banco las divisas provenientes de las exportaciones.

Artículo 42. El Banco de la República evitará bruscas fluctuaciones en la cotización de las monedas extranjeras representadas en certificados de cambio mediante la operación de un fondo de regulación cambiaria, el cual estará formado por una parte adecuada de las reservas del mismo Banco y los recursos extraordinarios en moneda extranjera obtenidos o que se obtengan para tal fin.

Corresponde a la Junta Directiva fijar el monto del Fondo e introducir en él las variaciones que aconsejen las circunstancias, previo concepto del Comité de Cambios a que se refiere el artículo siguiente:

Artículo 43.–La operación del Fondo de Regulación Cambiara, en relación con los remates de certificados, estará a cargo de un Comité de Cambios integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Gerente del Banco de la República y el Director del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Artículo 44.–Las monedas extranjeras provenientes de importaciones de capital con destino a la exploración y explotación de petróleos, así como para la industria extractiva de metales, deberán venderse al Banco de la República, tal como se dispone respecto del producto de las exportaciones en el inciso 1o. del artículo 35 de la presente Ley.

Los capitales extranjeros invertidos en el ramo de petróleos y sus rendimientos netos continuarán rigiéndose por lo establecido en las leyes, contratos y otras disposiciones vigentes.

Parágrafo.–El producido en dólares de la operación de las refinerías de petróleo se entregará al Banco de la República para que sea vendido, por cuenta del exportador, mediante el sistema de los remates de los certificados de cambio.

Se entiende por producto neto en dólares de la operación de las refinerías, el saldo en dólares que, para períodos no mayores de seis meses, les quede a dichas empresas el valor de la exportación que hagan, una vez cubiertas sus necesidades en moneda extranjera, sin comprender en dichos

gastos sus compras de petróleo crudo, y todo ello conforme a la reglamentación que dicte el Gobierno.

Artículo 45.–Las divisas extranjeras distintas de las señaladas por los artículos 35 y 44 de esta Ley podrán ser poseídas y negociadas libremente, salvo lo que con respecto a los establecimientos bancarios se dispone en el artículo siguiente:

Los capitales extranjeros traídos y no registrados con anterioridad al 17 de junio de 1957, y los importados o que se importen después de esa fecha, con excepción de los contemplados en el artículo anterior, no serán objeto de registro en la Oficina de Registro de Cambios; su reembolso y la transferencia de sus intereses o utilidades se harán por medio de la adquisición de divisas libres.

Artículo 46.–El Banco de la República y los Bancos comerciales podrán comprar, poseer y vender divisas extranjeras libres, con sujeción a las reglas siguientes:

a) Las utilidades que obtengan en la compra y venta de tales divisas están limitadas a 3/4 del 1% del total de las operaciones efectivas que realicen. Si al efectuar la liquidación mensual de dichas operaciones se hallare que la utilidad ha sido mayor, la diferencia será llevada a una cuenta especial que se abrirá en el Banco de la República. Los Bancos comerciales entregarán efectivamente al de la República las sumas que se carguen a dicha cuenta.

b) Si en un mes cualquiera el negocio de compra y venta de divisas libres arrojare pérdidas para el establecimiento bancario, éste tendrá derecho a que se le pague el monto de dichas pérdidas, hasta concurrencia de las sumas que por razón de excesos en las utilidades de cambio obtenidas en sus propias operaciones se hubieren llevado a la cuenta especial de que trata el ordinal anterior en el curso de los doce meses precedentes, siempre que demuestre que no ha realizado negociaciones de compra y venta en notorio desacuerdo con las cotizaciones del mercado.

La Superintendencia Bancaria dará diariamente a la publicidad el monto global de las operaciones de compra y venta de divisas libres hechas por el conjunto de los establecimientos bancarios, y el promedio de las tasas de compra y venta.

Parágrafo.–Las sumas llevadas a la cuenta especial de que trata el ordinal a) de este artículo y que resultaren sobrantes después de hechos los pagos a que se refiere el ordinal b) ingresarán al Tesoro Nacional.

Artículo 47.–Los Bancos comerciales podrían recibir depósitos de divisas libres, tanto en cuenta corriente como a la vista y a término; pero no podrán otorgar préstamos en tales divisas sino por medio de la apertura de cartas de crédito sobre el Exterior, o para el pago directo por cuenta del

cliente a las empresas marítimas y aéreas de los fletes causados por importación de mercancía, y el pago directo al Estado, por cuenta del cliente, de los impuestos nacionales que deban cubrirse en moneda extranjera conforme a las disposiciones vigentes.

El encaje de los depósitos en divisas libres se computará separadamente del encaje ordinario y podrá ser mantenido en establecimientos bancarios de primera clase en el Exterior. Corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República señalar dicho encaje el cual no podrá ser inferior al 30% de los depósitos a la vista, y antes de 30 días.

Artículo 48.–Las obligaciones contraídas en divisas extranjeras a que se refiere el artículo precedente se cubrirán en la divisa estipulada, o en moneda legal colombiana a la tasa del día de pago.

CAPÍTULO V

Intercambio directo de productos y apertura de nuevos mercados de exportación

Artículo 49.–La Junta Directiva de la Superintendencia Nacional de Importaciones y la Oficina de Registro de Cambios podrán autorizar la importación y exportación de mercancías, que se lleve a efecto bajo convenios generales o especiales de compensación o de trueque de productos, cuando se trate de abrir o consolidar mercados nuevos para las exportaciones colombianas y en especial para el café.

La Junta Directiva del Banco de la República, con la aprobación del Gobierno, reglamentará la celebración y ejecución de los convenios a que se refiere este artículo.

Si se tratare de convenios que celebre el Gobierno Nacional con el de otro Estado, se oirá previamente el concepto de Junta Directiva del Banco.

Artículo 50.–El Gobierno Nacional podrá condicionar el otorgamiento de las licencias para importaciones comprendidas en la lista correspondiente, y que vayan a hacerse de países con los cuales exista un marcado desequilibrio en la balanza de pagos, a la adquisición por estos de productos colombianos en la proporción y en condiciones que para cada caso se señalen.

Artículo 51.–Con el objeto de abrir nuevos mercados al café colombiano, el Fondo Nacional del Café podrá celebrar las siguientes operaciones:

a) Abrir créditos a favor de países extranjeros para la adquisición de café colombiano, y exportar el café que se adquiera utilizando tales créditos sin obligación de entregar su valor en divisas extranjeras al Banco de la República sino hasta el vencimiento de los créditos otorgados. Es entendido que cuando tales créditos hayan de saldarse mediante la importación de mercan-

cías del país a cuyo favor se extendieron, las respectivas operaciones quedarán sujetas a los reglamentos sobre compensación y trueque que contempla el artículo 49 de esta Ley.

b) Mantener café en consignación o en depósito en el Exterior, de acuerdo con la reglamentación que dicte el Banco de la República, y con obligación de entregar su valor a dicho Banco en el momento en que reciba las divisas correspondientes.

c) Celebrar operaciones de venta en divisas extranjeras que no sean de libre convertibilidad, pero que pueden utilizarse para el pago de servicios, gastos de estudiantes, residentes colombianos en el extranjero, misiones técnicas, adquisición de inmuebles para las Misiones Diplomáticas o consulares de Colombia en el Exterior y dotación de las mismas y otros fines semejantes.

d) Celebrar contratos para la torrefacción en el Exterior de café colombiano para exportarlo en esa forma a nuevos mercados.

Artículo 52.–Los exportadores de los productos a que se refiere el inciso 3o. del artículo 35 de esta Ley, podrán registrarse como tales en el Instituto de Fomento Industrial, y solicitar de este que promueva directamente o por intermedio de otras instituciones especializadas la venta de tales productos en el Exterior.

El Instituto podrá establecer que las exportaciones que hagan las firmas registradas se conformen a determinadas calidades y normas técnicas, y si lo estimare indispensable comprobará que los productos que se exporten estén de acuerdo con las calidades y normas señaladas o con las condiciones acordadas con el comprador extranjero.

El Instituto quedará autorizado para expedir las certificaciones de conformidad con tales cantidades, normas o condiciones, en el caso aquí previsto.

Artículo 53.–Se autoriza al Instituto de Fomento Industrial para cobrar a las firmas exportadoras que ante él se registren una tasa que no excederá del 2% del valor FOB puerto colombiano, de la exportación.

Las campañas especiales de propaganda y promoción de ventas que impliquen erogaciones de carácter extraordinario, se adelantarán conforme a las condiciones que se acuerden entre el Instituto y la firma o firmas interesadas.

Artículo 54.–El Instituto de Fomento Industrial reformará sus estatutos a fin de que la prestación de los servicios de que tratan los artículos anteriores de la presente Ley quede comprendida dentro de sus objetivos y fines económicos.

Artículo 55.–Los empresarios, personas naturales o jurídicas, que dispongan de equipo de trabajo que no se esté utilizando al máximo de su

capacidad, por falta de consumo nacional o por escasez de materia prima extranjera, pueden acordar con el Ministerio de Fomento contratos para la fabricación de productos destinados a la exportación sobre las siguientes bases:

a) Comprobación de haber obtenido crédito de alguna corporación financiera en divisas extranjeras para la importación de materias primas destinadas a la elaboración de productos exportables. Este requisito no será indispensable cuando existan financiaciones directas comprobables, dentro de los requisitos normativos que señalará el Gobierno;

b) Compromiso de prestar fianza bancaria, de una compañía de seguros u otra garantía satisfactoria, por el doble de los derechos de aduana y otros de importación correspondientes a la materia prima que se importe para la manufactura de productos destinados a la exportación;

c) Garantía satisfactoria sobre la reexportación de la materia prima que siendo de prohibida importación no se haya utilizado en la manufactura de los productos destinados a la exportación. En estos casos la garantía equivaldrá por lo menos a cinco veces el valor de las materias primas;

d) Clara especificación de los productos que solicita exportar, indicando la proporción de materia prima importada;

e) Compromiso de llevar libros especiales, registrados en la Cámara de Comercio, revisables en cualquier momento por funcionarios que el Gobierno designe para el control exclusivo de las materias primas importadas qué se consuman en el proceso manufacturero dedicado a la exportación. Estas cuentas deberán llevarse en forma de cuenta corriente en especie. Así, a cada importación garantizada ante el Gobierno se le abrirá una cuenta especial. En esta cuenta se cargarán todas y cada una de las cantidades de materia prima importada por cada contrato celebrado con el Gobierno, y se abonarán las cantidades utilizadas en la manufactura de los productos exportados. El saldo que arroje esta cuenta debe estar representado en materias primas en almacén, o en productos manufacturados y listos para exportación. Si al terminar el plazo de la garantía queda algún saldo en especie o artículos no exportados oportunamente, las garantías prestadas se harán efectivas sobre dicho saldo. No obstante, el Gobierno podrá ampliar el plazo para determinadas industrias, si a juicio del mismo existen causas justificativas;

f) Compromiso de absorción de las materias primas nacionales apropiadas para cada manufactura;

g) Obligación de presentar los informes al Ministerio de Fomento y las otras oficinas que el Gobierno indique sobre todas las labores de esta actividad manufacturera, especialmente las estadísticas que permiten medir las necesidades de importación de materia prima.

Artículo 56.–Cuando convenga ampliar la capacidad de ciertas empresas para destinar a la exportación los aumentos de producción, el Gobierno podrá celebrar contratos de acuerdo con el régimen de este artículo. Para ello se requerirá que las empresas demuestren su eficiencia, la capacidad de financiar sus ensanches y la existencia de mercados para colocar su producción, y otorgar una garantía satisfactoria de bienes exportables por un período no inferior al que se considera como normal para la depreciación del equipo hasta del 90% de su valor.

Artículo 57.–La Dirección General de Aduanas permitirá la nacionalización de los productos de que tratan los artículos 55 y 56 de la presente Ley, sin el previo pago de los derechos de aduana, pero mediante la constitución de la respectiva garantía de acuerdo con los ordinales d) y c) del mismo artículo 55 y el artículo 56 de la presente Ley.

El Ministerio de Fomento oportunamente comunicará a la Dirección General de Aduanas, si es el caso de cancelar o hacer efectivas las garantías, según el cumplimiento que se haya dado a lo contratos firmados con los productores.

Artículo 58.–Las importaciones y exportaciones que se efectúen bajo el régimen de los artículos 55, 56 y 57 de la presente Ley, requieren de un registro especial de la Oficina de Registro de Cambios. Para efectuar el registro será requisito la previa presentación del contrato de que trata el artículo 55 de la presente Ley. Estos registros estarán exentos del depósito previo.

Artículo 59.–Los productores que hayan suscrito contratos con el Ministerio de Fomento para la importación de materia prima con destino a la manufactura de mercancías de exportación, podrán exportar mercancías de las estipuladas en el contrato, que ya tengan manufacturadas con materia prima importada con antelación a la fecha del contrato. En este caso, en la cuenta corriente de que trata el ordinal e) del artículo 55 de la presente Ley, se abonarán las cantidades de materias primas respectivas, previo concepto favorable del Ministerio de Fomento.

Artículo 60.–Los contratos a que se refiere el artículo 55 de la presente Ley, serán celebrados por el Ministro de Fomento, y no requerirán para su validez de ninguna aprobación posterior.

Artículo 61. Los Departamentos y Municipios no podrán gravar sin previa aprobación legal, en forma alguna, los productos destinados a la exportación, ni obstaculizar la movilización de los mismos.

CAPÍTULO VI

Disposiciones relativas a impuestos

Artículo 62.–El impuesto de exportación establecido por el artículo 3o. del Decreto legislativo número 0107 de 1957, equivalente al 15% del valor

de cada exportación, se continuará pagando en dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras monedas extranjeras aceptables por el Banco de la República. El Banco percibirá el impuesto en la forma que contempla el artículo 37 de la presente Ley.

Artículo 63.–Durante el año de 1959 el Gobierno Nacional destinará una suma en moneda legal, equivalente a la quinceava parte del valor del impuesto de exportación del café, para aplicarla en la siguiente forma: Una mitad para reembolsar al Banco de la República la deuda que la Federación Nacional de Cafeteros tiene para con dicho Banco por razón de las operaciones celebradas con él hasta el 31 de octubre de 1958, y la otra mitad para que el Fondo Nacional del Café efectúe las operaciones de compra del grano a que se refiere el artículo 27 de la presente Ley.

En cada uno de los años de 1960 a 1966, inclusive, la destinación a que se refiere el inciso anterior se aumentará con una quinceava parte del producto del impuesto cada año, hasta completar ocho quinceavas partes en el último de los años indicados. Pero en los años de 1965 y 1966, las sumas correspondientes se aplicarán globalmente en primer término a cancelar el saldo que aún estuviere pendiente de la deuda de la Federación para con el Banco de la República a que el mismo inciso hace referencia. El sobrante, si lo hubiere, se entregará al Fondo Nacional del Café.

Parágrafo 1o.–A partir del año de 1959, se destinará una parte en moneda legal, del impuesto que se recaude por exportación de banano, en proporción igual a la que para el café determina este artículo, a campañas de fomento de la producción bananera, de acuerdo con el volumen de exportación de los departamentos productores.

Parágrafo 2o.–Queda autorizado el Gobierno para hacer con el Banco de la República los acuerdos necesarios con el objeto de que, sin perjuicio de la pignoración pactada en el contrato de 17 de junio de 1958 celebrado con dicho Banco, éste ponga a su disposición los fondos en moneda legal de que trata este artículo y para la destinación en él mismo prevista, como parte del producto del impuesto de exportación.

Artículo 64.–El impuesto de exportación de que trata esta Ley dejará de regir el 31 de diciembre de 1966.

Artículo 65.–Las exportaciones que lleven a cabo las firmas registradas en el Instituto de Fomento Industrial, de acuerdo con el artículo 52 de la presente Ley y que paguen los derechos previstos a favor del Instituto, no estarán gravadas con el impuesto de exportación.

Artículo 66.–No están sujetas al impuesto de exportación de que trata la presente Ley las exportaciones de petróleo o de sus derivados, las de minerales distintos del oro, la plata y el platino, ni las reexportaciones mencionadas en el artículo 31.

Artículo 67.–Cada operación de canje de certificados de cambio por giros en moneda extranjera, que se lleve a cabo de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la presente Ley, causará un impuesto de giros del 10%, pagadero en dólares de los Estados Unidos de América, de libre negociación en el mercado.

Artículo 68.–El Gobierno Nacional revisará las exenciones al impuesto de giros establecidas por decretos de carácter legislativo, y señalará por decreto, aprobado en Consejo de Ministros, dentro de los 90 días siguientes a la fecha de la presente Ley, las que deban continuar en vigencia.

Es entendido que las importaciones no reembolsables no estarán sujetas a dicho impuesto.

Artículo 69.–El impuesto de giros de que trata el artículo 67 de la presente Ley cesará de regir, en lo que respecta a los giros destinados al pago de importaciones, tan pronto como entre en vigencia el nuevo Arancel de Aduanas.

Queda autorizado el Gobierno para establecer que un porcentaje de los derechos de aduana, en cuantía que no exceda a la cantidad suficiente para compensar el producto en dólares del impuesto de giros, se cubra en dólares de los Estados Unidos de América, de libre negociación en el mercado.

Artículo 70.–Los productos de los impuestos de exportación y giros de que trata la presente Ley se llevarán a una cuenta especial en el Banco de la República, y se aplicarán preferencialmente al pago de los bonos emitidos o que se emitan para la conversión de la deuda comercial pendiente, y para el servicio del empréstito o empréstitos contratados o que se contraten con tal fin.

Los sobrantes podrán ser utilizados directamente por el Gobierno para sus gastos en el exterior, lo mismo que cualquier otro ingreso que reciba en moneda extranjera.

Si hechos los pagos a que se refieren los incisos anteriores, quedare todavía un sobrante en dólares, el Gobierno no podrán venderlo sino por conducto del Banco de la República y mediante el sistema de remate de certificados de cambio. De la misma manera, la moneda extranjera que el Gobierno llegare a necesitar para sus pagos al Exterior, en exceso sobre las disponibilidades de que trata el inciso 2o. de este artículo, deberá adquirirla por el indicado sistema de remate de certificados de cambio.

Se conceptúan de esta última disposición los pagos que se hagan a virtud de los acuerdos de compensación o trueque y las compras de divisas no convertibles a la Federación Nacional de Cafeteros contempladas en el ordinal c) del artículo 51 de esta Ley.

CAPÍTULO VII

Disposiciones varias

Artículo 71.–La Oficina de Registro de Cambios continuará funcionando como dependencia del Banco de la República y bajo la reglamentación que acuerde la Junta Directiva de dicho Banco con la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 72.–Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente Ley o que se refieran a materias íntegramente reguladas por ésta.

Artículo 73.–Esta Ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D.E., a quince de diciembre de mil novecientos cincuenta y ocho.

El Presidente del Senado, **Diego Tovar Concha**. El Presidente de la Cámara de Representantes, **Enrique Pardo Parra**. El Secretario General del Senado, **Jorge Manrique Terán**. El Secretario General de la Cámara de Representantes, **Luis Alfonso Delgado**.

República de Colombia - Gobierno Nacional.

Bogotá, D.E., diez y seis de enero de mil novecientos cincuenta y nueve.

Publíquese y ejecútese.

ALBERTO LLERAS

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, **Hernando Agudelo Villa**.

El Ministro de Fomento, **Rafael Delgado Barreneche**.

CICLOS ECONÓMICOS

Introducción

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 auto-engaño y se aventure a considerar a la economía como a 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[1] que existe en el estudio de la llamada Coyuntura, sería necio no otorgarle la importancia debida al estudio de un renglón fundamental de la época de plenitud de un sistema que domina los métodos conjunturales de la economía en el llamado mundo de occidente.

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 historia de la crisis, que arranca 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

---

[1] Harold M. Somers, en *Bibliografía de Artículos Sobre la Teoría del Ciclo Económico*, Ed. Fondo de Cultura Económica (Ensayos). Págs. 243 a 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.

bastante generalizada la creencia de que la ciencia económica ha fracasado deplorablemente" al intentar formular la solución del problema[2]. 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 producto inevitable de una economía más primitiva carente de medios de transporte y almacenaje"[3].

De todas maneras, lo cierto es que con la quiebra rotunda que sufrieron las teorías expuestas antes de la crisis del 29, planteamientos defendidos reflejan, satíricamente lo que algunos intelectuales consideran el peso de 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 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**"[4].

De ahí que pueda afirmarse que haya existido insinceridad entre los muchos economistas que en los últimos tiempos han estudiado la crisis. Porque sí 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 signifiquen una adición mecánica de unidades cualitativamente homogéneas –cada ciclo y cada crisis tiene su lugar específico en la historia del capitalismo–"[5], al conocerse las fallas de las

[2] Paul Einzing, *La Crisis Económica Mundial*, pág. 43, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid.

[3] Gottfried Haberler, *Prosperidad y Depresión*, pág. 11, Ed. Fondo de Cultura.

[4] Gottfried Haberler, en su prólogo a *Ensayos Sobre el Ciclo Económico*, pág. 9. Ed. Fondo de Cultura Económica, de México.

[5] E. Varga, *La Crisis Económica*, pág. 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".

soluciones presentadas y al apreciarse la quiebra de las indistintas interpretaciones, lo lógico sería abogar por la inevitabilidad, reconociendo el fenómeno como adscrito a la estructura del sistema[6].

Sin embargo, nuestro objetivo en el presente capítulo 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.

¿Qué son los ciclos económicos?

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:

"1o. Fase ascendente (fase de prosperidad o expansión).

2o. Fase descendente (fase de depresión o contracción).

3o. Punto de flexión de la curva ascendente, es decir, el paso de la prosperidad a la depresión (la crisis en sentido técnico).

4o. Punto de flexión de la curva descendente, es decir, el paso de la depresión a la prosperidad (recuperación)"[7].

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, a través de 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

---

[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. Pág. 213.

[7] Haberler, *ob. cit.*, pág. 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 a una fase del ciclo y al ciclo como una fluctuación de las fases". J. A. Estey, en *Tratado sobre los Ciclos Económicos*, págs. 80 y 81, Ed. Fondo de Cultura Económica.

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 producto 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 o el volumen consumido 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, aquella 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.

Teoría 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 a la 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[8].

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 las crisis por factores que abarcan el mercado internacional". Enfrente 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, pero sin dejar de conservar caracteres propios de su nacionalidad.

Las llamadas teorías Intrínsecas y Extrínsecas que "contemplan, unas, el proceso conjuntural como una concatenación de factores económicos", mientras que 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 Sopreproducción, Sub-consumo, Especulación, Factores Morales, Mala Distribución de Capitales, hasta Nuevos Inventos, etc.

---

[8] Eduardo Larrea Stacey, *Las Crisis Económicas*, pág. 24 y ss. Ed. Fernández.

Nos reduciremos a presentar síntesis de las teorías más conocidas manteniendo en la exposición el orden regular de expansión o 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 esquiva una explicación del fenómeno, sino que niega rotundamente que pueda darse una crisis dentro de una situación de libre concurrencia. 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 a través de 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"–[9], 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"[10]. 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 frases 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 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

---

[9] Ralph G. Hawtrey, *El Ciclo Económico*, pág. 336, Ed. Ensayos Sobre el Ciclo Económico de Fondo de Cultura Económica.

[10] E. Larrea Stacey, *ob. cit.*, pág. 27.

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"[11].

Mientras el "laissefairismo" impere, los pequeños trastornos –si es que alcanza a haberlos– no podrán tomar jamás el apelativo de crisis. Pero entonces ¿cómo explican 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 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 consumismo 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"[12].

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

---

[11] Hans Neisser, *Sobreproducción General: un Estudio de la Ley del Mercado de Say*, Edición Ensayo Sobre el Ciclo Económico, Fondo de Cultura Económica, pág. 338.

[12] E. Larrea S., *ob. cit.*, pág. 28.

–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 aclarar enfáticamente en uno de sus últimos ensayos, que "en los tiempos actuales ya no hay ciclo económico"[13].

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 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 de 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"[14].

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 existencia. 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 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 proporcionalidades de desocupación, alternando con períodos de malos negocios con precios bajos y altas proporciones de desocupación"[15].

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

[13] Hawtrey, *ob. cit.*, pág. 334.
[14] Haberler, Prosperidad, etc., pág. 15.
[15] Hawtrey, *ob. cit.*, pág. 335.

caudal circulante, dice Hawtreym puede pensarse en la inevitabilidad 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"[16].

Toda expansión del crédito está significando una expansión del consumo[17]. Esto es, a una política de amplitud crediticia de la banca, acompañará una ampliación del consumo a través del 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 acumulación de ingresos repercute sobre la demanda. Los productores entonces acuden a los bancos por más créditos bajo el estímulo de una oferta de fácil consumo. 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"[18].

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 estos el "habito" 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-

---

[16] Petit y De Veyrac, *El Crédito y la Organización Bancaria*, pág. 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.*, pág. 335.

[18] Petit, *ob. cit.*, pág. 161.

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).

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[19] (consecuencia: aumento reservas bancarias). La nueva ampliación del crédito la aprovechan, especialmente: los comerciantes[20]. Estos aumentan el volumen de mercancías que significa demanda para los productores, repercutiendo tal fenómeno en el volumen del empleo. Y de los ingresos. Y de los preciso con aumentos visibles[21]. 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–[22] el solo fenó-

[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., pág. 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–". Pigou, *Teoría y Realidad Económica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 82 y ss. Claro está que aquí se supone –al identificar la inflación en el sentido de aumento circulante– que a la expansión del crédito acompaña una ampliación del aparato productivo. En este

meno de la baja del tipo de interés provoca una serie de fenómenos que al sumarse a los anteriores producen en forma espontánea una actividad de los negocios que se ensancha a medida que se acelera el ritmo. En forma de proceso cumulativo).

Límite flexible superior: La prosperidad fenece cuando cesa la expansión del crédito[23].

Contracción: Restricción del 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 el 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 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. El 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. Sólo las trabas para el acrecentamiento del caudal circulatorio, a través de 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

---

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", 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 *op. cit.*, pág. 72, al analizar las causas de las 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".

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"[24]. Cada uno de los que pueden 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 los renglones –industrias de medios de producción o industrias productoras de medios de consumo– por donde en realidad comienza la fase expansionista. "Algunos observadores atribuyen más importancia a la creación de dinero nuevo por los bancos, mientras que otros la atribuyen a la actividad de dinero ocioso"[25]. 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 Wickssell, 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 una situación expansionista– 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 de mercancías"[26].

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

Wickssell 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 pueden señalar el paso a una situación expansionista o de contracción. De esta 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

[24] Dennis H. Roberto, *Panorama de la Controversia Monetaria Actual*, Ed. Fondo de Cultura Económica. (Colección de Ensayos, ya citada). Págs. 316 a 332.

[25] Robertson, *ob. cit.*, págs. 316 a 332.

[26] Robertson, *ob. cit.*, págs. 316 a 332.

natural[27]. 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, Wickssell, 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"[28].

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 del 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 este, 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

[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 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, pág. 122.

[28] Haberler, *ob. cit.*, pág. 34 y ss.: "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 estabilice 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.

concepto de interés. Su capacidad de consumo se reduce, representando al tipo de interés nominal fijo un poder adquisitivo real reducido. Si el fenómeno de precios se invierte, o bajan, el tipo de interés real sube colocando en posición ventajosa al prestamista que podrá 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 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 expansionista por ciertas fallas en la distribución de los dineros prestados: el campo de la industria llamada pesada toma una actividad peligrosa que redunda 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"[29].

¿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 del 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 producti-

[29] Petit, *ob. cit.*, pág. 169 y ss.

vos que, como los asalariados, pasarán a consumir nuevos y más 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"[30].

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, Heberler trata de explicar esta paradoja: "Ya que el valor económico de esta 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 tiene 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 estas 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"[31]. 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"[32]. 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 desenvolver 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

[30] Petit, *ob. cit.*, pág. 169 y ss.

[31] Larrea, *ob. cit.*, pág. 69.

[32] Friedrich A. Hayek, *Perspectivas de Precios, Disturbios Monetarios y Mala Orientación de las Inversiones*, Ed. Fondo de Cultura Económica, págs. 353 a 367.

aquellos sectores de la teoría general que necesitamos para el análisis de los ciclos especiales que frecuentemente difieren el uno del otro"[33]. 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"[34]. 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 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 de 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 sólo una situación de equilibrio en el supuesto caso de que "las intenciones de los dos grupos fuera por lo menos compatible". "La tasa de interés de equilibrio sería entonces aquella que asegura 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"[35].

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 de que, como también se anotaba, las nuevas inversiones inciden sobre los ingresos ampliando los

[33] Friedrich A. Hayek, *ob. cit.*, Ed. Fondo de Cultura Económica, págs. 353 a 367.
[34] Hayek, *ob. cit.*, págs. 353 a 367.
[35] Hayek, *ob. cit.*, págs. 360 a 362.

renglones consuntivos. "Hemos llegado, por lo tanto, al punto donde el conflicto entre las intenciones de los consumidores y de los inversionistas, creado por la deformación de mercado a consecuencia de la expansión del crédito, principia a manifestarse"[36]. 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"[37].

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 psicológicos[38]. Los negocios dependerán, ante todo, del estado de "ánimo" del inversionista 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[39].

---

[36] Hayek, *ob. cit.*, págs. 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".

[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*, pág. 191, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[39] Keynes considera que en un momento de optimismo las utilidades calculadas pueden ser inferiores a las reales; lo mismo sucede en la fase contraria cuando el

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"[40].

La teoría psicológica pretende presentar una interpretación extrínseca del ciclo[41], pero su misma argumentación de tipo subjetivo la descarta de 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?[42].

Ultimamente 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[43].

---

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*, pág. 398, Ed. "El Ateneo".

40 Haberler, *ob. cit.*, pág. 141. "Los datos en que se funda una economía de mercado como precios futuros, desarrollo de la técnica y de la moda, confrontamiento de los competidores, se encuentran envueltos en una nube de incertidumbre y, por consiguiente, no pueden ser captados con exactitud", Johr, *ob. cit.*, pág. 12.

41 "Las explicaciones psicológicas del Ciclo apenas pueden esperar a ser, cuando mucho, explicaciones de un factor importante en el proceso de dilatación y contracción", J. A. Estey, *ob. cit.*, pág. 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 a través de 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.*, págs. 416 a 428.

43 "Las teorías de Keynes tienen ciertos puntos de contacto con la idea del subconsumo. El 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*, págs. 786 y 787. Ed. Fondo de Cultura Económica.

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, a través del tipo de descuento sobre el 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"[44].

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, subconsumo, 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, el que lo llamemos ciclo, se debe sobre todo a cómo fluctúa la eficacia marginal del capital"[45].

Existe de manera concreta una causa fundamental que de ninguna manera se confunde con el tipo de interés[46]. Y como eficacia marginal del capital, según sus propias explicaciones, es el tipo previsto de beneficio en las inversiones, o 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[47].

---

[44] Petit, *ob. cit.*, pág. 167.

[45] John Maynard Keynes, en *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, pág. 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.*, pág. 301.

[47] "En una economía de lucro, los ciclos económicos son consecuencia de las variaciones del tipo de beneficio, o más específicamente, de las flutuaciones de las precisiones relativas a los tipos de beneficio que habrá en el futuro para las distintas especies de inversión". Dudley Dillar, en *La Teoría Económica de John Maynard*

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 activad económica continuará mejorando durante un período indefinido"[48]. A consecuencia del "multiplicador" las variaciones de las nuevas inversiones inciden sobre el consumo para crear aumentos multiplicadores 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[49]. 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 la contracción se explica así por un colapso de la eficacia marginal del capital[50]. La tendencia a la liquidez redunda en alza del tipo de interés y el multiplicador actúa de manera inversa, sintiéndose los efectos de la mejor 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"[51].

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 los bienes de capital y con la absorción de las mercancías dejadas en el período anterior.

Keynes no acepta la 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,

---

Keynes, pág. 271. 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*, pág. 183, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[48] Dillard, *ob. cit.*, pág. 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.*, pág. 305.

[50] Dillard, *ob, cit.*, pág. 277. "La preferencia por la liquidez no *sube* hasta después del derrumbamiento de la eficacia marginal del capital", Keynes, *ob. cit.*, pág, 304.

[51] Keynes, *ob. cit.*, pág. 304.

porque ésta puede hacer que perdure el llamado auge[52]. En realidad nunca hay mucha inversión, sino más bien poca. Y lo mismo sucede con el consumo. De ahí que como solución práctica -aunque con teorías subjetivas como la eficacia marginal del capital 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, a través de los movimientos armónicos de factores como el consumo y la inversión[53].

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 como ninguna aportación positiva a la explicación del ciclo económico"[54].

Teorías del sub-consumo

En la presentación de estas teorías aparecen sus expositores desde diferentes posiciones. Se supone que en un momento dado las perturbaciones características 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 de distribuye la riqueza. Otros, totalmente desposeídos del análisis social, y basados en sus especulaciones abstractas, consideran que el

---

[52] Keynes, *ob. cit.*, pág. 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.*, pág. 185. "Es verdad que la crisis puede eludirse por algún tiempo usando debidamente los artificios crediticios. Pero el derrumbe final no por ello deja de ser inevitable". Petit y Veyrac, *ob. cit.*, pág. 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). Pág. 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.*, págs. 144 y 222.

problema radica en la negativa costumbre del ahorro de los sectores con capacidad consuntiva[55].

Se ha de diferenciar, dicen ciertos tratadistas, entre un tipo de sub-consumo relativo y 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 sub-consumo 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 a través de su limitación. Si se acepta el concepto de ahorro-atesoramiento sucede lo anterior. Pero si se tiene en cuenta los conceptos de igualdad entre ahorro e inversión, también se plantea el razonamiento de que las nuevas inversiones producen una desigualgad entre la oferta de mercancías y su demanda.

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 estos beneficios originan un exceso de ahorros o de inversiones.

Sin embargo tal teoría -en cuanto se refiere a su 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 considerarlas "ingenuas"[56].

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–, que conduce a una situación de sobreproducción. 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.

---

[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, *ob. cit.*, pág. 64.

[56] Ver pág. 251. Estey, *ob. cit.*

Lo anterior se explica a través de diferentes concepciones teóricas: los que identifican a la sobreproducción con el sub-consumo 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 sobreproducción relativa, consecuencia del fenómeno anterior.

Algunos autores pretenden interpretar la crisis –especialmente el lapso 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 iba siempre acompañada de las más grandes miserias que el mundo ha visto[57]. 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[58] para conseguir mejores precios en los mercados internacionales; se queman y destruyen en los Estados Unidos sementeras; mientras tantos 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"[59].

Lo que pudiéramos llamar "cambios espontáneos en la estructura de la producción"[60] sirve a ciertos economistas para defender las tesis de las inversiones y progresos tecnológicos como causales de la sobreproducción. 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 sobreinversión. "Porque la teoría de la sobreinversión hace hincapié en la sobreproducción en la esfera de los bienes de producción"[61].

Teorías de las contradicciones del sistema

Las teorías marxistas explican la crisis como un fenómeno propio del proceso de la reproducción y la circulación del capital. Pueden enmarcarse en el análisis de la sobreproducción, aunque su explicación científica se basa en el

---

[57] E. Larrea Stacey, *ob. cit.*, pág. 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.*, pág. 33.

[60] Ver Neisser, en *Sobreproducción General*.

[61] Ver Neisser, en *Sobreproducción General*, pág. 403.

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"[62]. 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 esta "reinó igualmente en la economía mercantil y sin embargo, en ella no se producían crisis"[63]. 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"[64].

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 esquemas de circulación en las reproducciones simple y ampliada. El estudio de la composición orgánica del capital y 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[65], 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 me-

---

[62] Academia de Ciencias de la U.R.S.S., Instituto de Economía, en *Manual de Política*, pág. 217.

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

[64] Segal, *ob. cit.*, pág. 274.

[65] La composición orgánica del capital es: Capital Constante, Capital Variable y Plusvalía.

dios de producción y los productores de mercancías de consumo inmediato. Y se hace inevitable que se produzcan demasiados medios de consumo, lo cual repercute en los productores de equipo, por cuanto los productores de objetos 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 U.R.S.S.[66], 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 de 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 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".

---

[66] Academia de Ciencias, en el *Manual*, ya citado. pág. 227.

Repercusión de la crisis en los países sub-desarrollados

Como bien es sabido la crisis constituye el punto final de una fase de prosperidad caracterizada por altos precios, gran demanda de mercancías, activa la circulación del dinero, máxima ocupación de la mano de obra y utilización de los recursos crediticios. Cuando la sobreproducción permite 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 éstas 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 de oro pre-existente en sus reservas monetarias"[67].

[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.

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"[68].

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 capitalista 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 "estabilidad" han sido precisamente las épocas de las guerras[69].

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"[70].

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 facto-

---

[68] R. F. Harrod, en el Ciclo Económico, pág. 186. Ed. Aguilar.

[69] "El ciclo económico presenta a las naciones capitalitas un desafío, casi un ultimatum. Y lo que es 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*, págs. 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", pág. 55. Ed. Fondo de Cultura Económica.

res económicos para sentir en un menor grado de intensidad las perturbaciones cíclicas de las economías muy desarrolladas. Una política conscientemente defensiva serviría para amortiguar los impactos de las variaciones de los mercados foráneos, los cuales 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 aquel que denuncia los peligros de la especialización[71]. Cuando un país depende en sumo grado de la producción o de la exportación de un 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[72]. Todo esto aun 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, en

[71] P. T. Ellsworth, en *Comercio Internacional*, pág. 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 proteccionismos, no solo reportaría a la larga un dividendo medio más elevado, sino también los múltiples beneficios que se derivan de la mayor estabilidad".

[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.*, pág. 217.

frente 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 todos los países de economías de mercado, en el primer país, aunque la demanda de sus productos se 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 cualquiera 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. Basta con un aumento o 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 a través de un permanente incremento de la explotación e industrialización. Se podrá intentar una enumeración de medidas de tipo defensivo, las cuales desarrolladas de manera consciente y simultánea, servirán 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 de venta de ese país incide en toda economía nacional[73]. Nuestra historia

[73] Si al problema de un país mono-exportador 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 años.

económica, como la de todos los países latinoamericanos, constituye una cartilla abierta para enseñarnos lo anterior. Einzing, en su tratado de las 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 Hirschaman, será, por tanto, un principio elemental de su política económica **desviar su comercio de los grandes a los pequeños Estados**"[74].

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 Borgth, 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[75], con muchísima más razón la actividad del comercio internacional debe estar alejada de prejuicios políticos 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 a través del proyectado acuerdo del mercado común latinoamericano.

---

[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) puede ser mantenida en un mínimo compatible con su bienestar económico". Albert Hirschman, en *La Potencia Nacional y la Estructura del Comercio Exterior*, pág. 35, Ed. Aguilar.

[75] Van Der Borgth, en *Política Económica*, Colección Labor, 1942.

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[76].

Algunos países latinoamericanos ya están sacando un buen provecho de esta política: México, por ejemplo, ha venido ampliando su comercio internacional a través del trueque, tanto, que sus transacciones por este concepto le representan un 50% del valor total de su balanza comercial.

Lamentablemente en Colombia la Federación de Cafeteros, que es el organismo encargado de desarrollar la política de trueque con el sobrante del café con algunos países europeos, parece no tener mucho interés en su incremento: Se ha sabido que en los comienzos de 1964 el país tenía un saldo favorable de muchos millones de dólares. Esta inexplicable limitación de nuestras compras limita a su vez las posibilidades de ensanches en nuevos intercambios.

Dicha actividad comercial bilateral supone complementariamente compensaciones de tipo triangular o multilateral de los posibles saldos bilaterales[77].

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[78], exportar una serie de mercancías. En nuestra economía, desde el siglo pasado, un solo producto ha dominado en el renglón de las exporta-

---

[76] En el plan acordado en México ("Bases para un posible acuerdo constitutivo del mercado Común Latinoamericano", publicado en *El Espectador* de 29-III-59, se expone el pensamiento del Comité de Comercio de la Cepal.

[77] Cinco años después de que escribimos y publicamos por primera vez esta tesis (aparecida primero en la Revista de la Universidad del Cauca, en 1959 y posteriormente en la primera edición de este libro) se ha comenzado a considerar con todo respeto y cuidado la necesidad de la política bilateral del comercio para los países subdesarrollados: "Si el convenio bilateral, dice Prebisch en su Conferencia de Comercio y Desarrollo del 31 de octubre de 1963, se usa como instrumento dinámico para abrir nuevos cauces de intercambio, que se agreguen al intercambio existente, y si en estos nuevos cauces conseguimos mandar más productos para comprar más bienes de capital o más productos intermedios, el convenio bilateral puede significar, como está significando para una serie de países subdesarrollados, una positiva ventaja".

[78] Aclaramos la frase anterior: Ultimamente 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 a través de planes que llevan los nombres de sus autores. Para nosotros, mientras subsista el proteccionismo incondicional que caracteriza el sistema arancelario actual 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, y que sacan más tarde a los bancos extranjeros.

ciones. En la actualidad el café representa más de un ochenta por ciento[79]. 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[80]. 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.

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 incrementar notoriamente la cantidad y calidad de la producción y segundo, con ese incremento promover la campaña de diversificación de sus exportaciones"[81].

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.

---

[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, pág. 77.

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

[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 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 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 o los ingresos de divisas". El valor de las importaciones de materia prima supera varias veces al valor de la importación de maquinarias y equipos, mientras que la actividad agrícola si apenas se mantiene con características pastoriles[82].

Delante la situación denunciada abogamos por una política de efectiva selección de las importaciones que, al ser el resultado de investigaciones previas y de recomendaciones técnicas del Organismo de Planeación, permita aprovechar las divisas en las mercancías que realmente sirvan para incrementar racionalmente la producción nacional. La Ley 1° 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.

Esta política de selección en las importaciones supone la permanencia de las listas de prohibidas importaciones para toda clase de artículos suntuarios o con posibilidades de producción nacional[83]; demanda la clasifica-

[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 hectáreas 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 maquinaría y equipo en toda la agricultura colombiana era inferior al de la maquinaria instalada en una de las cervecerías nacionales". Ver pág. 134.

[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 productores nacionales o importadores de las mercancías permitidas impongan precios de ventas a su

ción cuidadosa del equipo a importar, el cual debe ser preferentemente maquinaria agrícola y maquinaria para industrias consumidoras de productos semimanufacturados en el país y materia prima nacional[84]; maquinarias y equipos para industrias que vengan a incrementar la producción de mercancías que actualmente se importan; maquinarias y equipos para industrias que, aunque establecidas en el país los estudios realizados hayan comprobado la posibilidad de conseguir una producción con fines de exportación, 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 que fomentamos con las exportaciones es la industria que depende de la materia prima extranjera, seguiremos dependiendo de otras economías"[85].

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 cual no está en capacidad de obtener en grandes cantidades los cultivadores si antes no se le ofrecen facilidades para su adquisición.

---

antojo. Nuestro concepto, el cual apenas si esbozamos por no ser tema del presente ensayo, aboga por una intervención y protección condicionada y multilateral 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 y artículos semi-manufacturados de producción nacional, etc.

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

La capacidad para importar representa un porcentaje del ingreso nacional[86]. Esta parte del ingreso total, o "propensión media a importar"[87], 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 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 1955 la gran demanda de divisas para la importación de mercancía 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 pagos 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, aun 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%[88]. Y, todos sabemos que el crédito que no favorece directamente a la producción, la mayoría de las veces en vez de cristalizar en favor de la economía, más bien sirve para crearle una serie de problemas negativos. Los tratadistas Petit y Veyrac consideran, refiriéndose a la importancia de la selección crediticia como coadyuvadora del desarrollo económico de un país, que "el crédito a la producción es el verdadero animador del mundo económico moderno. Permite un reparto de capitales en la forma más favorable para la creación de nuevas riquezas"[89].

Claro está que una conducta de selección crediticia, con objetivos definidos encaminados a obtener el mejor aprovechamiento de los recursos

---

[86] "Se puede definir el ingreso nacional de un país como el valor neto de las mercancías y los servicios producidos, incluyendo tanto los que se venden al exterior como los que comercian en el interior". William A. Salant, en *La Política Exterior en el Ciclo Económico*, pág. 179 de Ensayos sobre Teorías del Comercio Internacional, Ed. Fondo de Cultura Económica.

[87] Salant, *ob. cit.*, pág. 181.

[88] Informaciones tomadas de la *Revista del Banco de la República*, noviembre de 1958, en la sección de "Créditos Según Destino".

[89] L. de Petit y R. de Veyrac, en *El Crédito y la Organización Bancaria*, págs. 79 y ss., Ed. América.

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, complementado con el rompimiento de las estructuras en la tenencia de la tierra, en la concentración del capital, en el predominio político de grupos económicos privilegiados, etc.

Lógicamente el banco central como instrumento técnico y como organismo estatal, realizaría una verdadera función en la vigilancia de la economía internacional, para determinar situaciones anticíclicas a través 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 anticíclicos. 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 la amplitud de los ciclos[90]. 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 épocas 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 –como 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 anticíclica, 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 elaboración

[90] "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 excesiva". Paul Samuelson, en *Curso de Economía Moderna*, pág. 385, Ed. Aguilar.

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

En el presente capítulo hemos querido presentar ciertas premisas de orientación y prácticas defensivas que podrían formar parte de un política económica integral encaminada a soportar más ventajosamente los reflejos de "una economía que camina haciendo eses y tropezando"[91], 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 -anticíclica o de incremento- a seguir, sea el futuro de planes o proyectos orgánicos basados en los estudios técnicos a fin de superar las viejas prácticas de intervención desarticulada que solo han servido para fomentar la improvisación, mientras el advenimiento de otro sistema económico, descarte la ondulación cíclica de la economía.

[91] Saymour E. Harris, en el prólogo a la obra citada de Hansen.

LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA

Introducción

La historia de la planeación es muy reciente, pero más aún en su aceptación en las economías capitalistas. Los ensayos de la planeación comienzan en Rusa con los primeros planes quinquenales. Los resultados obtenidos en la Unión Soviética[1], han servido de soporte 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 Birmighan, 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 puede considerarse 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 así la producción de trigo deseada solo puede llamarse **control de la producción de trigo**"[2]. 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 sólo 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

---

1 Seynior E. Harris, en *Planeación Económica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 22.

2 A. Baycov en "Historia de la Economía Soviética". E. Fondo de Cultura, pág. 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".

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[3]. Tal planteamiento negativo no deja de ser una posición 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, permite considerar que se interviene para superar ciertas condiciones que han venido dándose de otra manera. Decir que la planeación no supone el intervencionismo, sería tanto como aceptar que ella podría practicarse en el sistema de **laises 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"[4]. 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 en 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"[5].

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

---

[3] Jorge Ahumada, en su *Teoría y Programación del Desarrollo Económico* tiene una serie de frases para defender la neutralidad de la planificación como esta: "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", pág. 29. Para refutar lo anterior, Charles Bethelheim dice, en *Problemas Teóricos y prácticos de la Planificación*, pág. 26, Ed. Tecnos S. A.: "La planificación por el contrario, implica la intervención del Estado para que la economía deje de estar dominada por las leyes económicas y esté en adelante dominada por la *voluntad de los hombres*".

[4] Harris, *ob. cit.*, págs. 9 y 10.

[5] Ahumada, *ob. cit.*, pág. 29.

otra cosa que un nombre refinado para designar el proceso que tiende a asegurar ventajas para determinados sectores"[6].

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, sí 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[7].

Si una "planeación" pretende ignorar el problema social, no puede aspirar al calificativo de tal[8]. La Planeación exige una actividad para lograr el crecimiento y puede suponerse que el "desarrollo económico es el crecimiento de la producción per-cápita de bienes materiales en el transcurso del tiempo"[9]. 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 fundamentalmente del aprovechamiento, conservación y dirección racional de sus propios recursos"[10]. Lo anterior no significa un descartamiento de posible utilización de financiaciones de orígenes foráneos, pero si niega la dogmática

---

6 "Al mismo tiempo, una interpretación de la planificación, en el sentido de que corresponde cualquiera actividad que el Estado desarrolle en el campo económico, está 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, pág. 273.

7 "Muchas veces la libertad solo es empleada en fortalecer desigualdades considerables en riquezas y oportunidades". Burrows, *ob. cit.*, pág. 285.

8 Ella debe "preveer un mínimo de seguridad social y corregir las desigualdades en el ingreso". Jan Tinbergen, en la *Planificación del Desarrollo*. Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 9.

9 Paul A. Baran en *La Economía Política del Crecimiento*. Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 9.

10 Luis Emiro Valencia, en *Planeación de un Mercado Común Democrático*, Revista de Economía Grancolombiana, No. 1. A finales del mes de enero de 1963 el Presidente Valencia denunció que ricos colombianos tienen en el extranjero 960 millones de dólares. O sea más de mil millones de pesos (tres veces el valor de las exportaciones anuales) que se han fugado. Y esta denuncia coincidía con los esfuerzos del Gobierno para adquirir préstamos exteriores. Recientemente Prebisch denunciaba que en el período de 1950-1961 "el aporte neto de capital exterior, *incluyendo las inversiones privadas*, alcanzó la cifra de 9.600 millones de dólares mientras las transferencias latinoamericanas al exterior *por concepto de intereses o dividendos* llegaron a 13.400 millones de dólares". Ver Revista "Visión", 20 de marzo de 1964. Como se ha explicado, lo que interesa a los países subdesarrollados es que se les pague sus productos a precios equitativos.

doctrina que condiciona el desarrollo a la "expectativa única del aporte extranjero"[11].

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 desabarajustes 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 aquellos 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"[12].

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 intentará 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

---

[11] El economista norteamericano Paul A. Baran, en su *Economía Política del Crecimiento*, considera que "la naturaleza 'irreformada' del imperialismo contemporáneo, mantiene una unanimidad inherente hacia toda iniciativa genuina de desarrollo económico por parte de los países atrasados", pág. 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, Goberment of India Planing Comision.

[12] Baran, *ob. cit.*, pág. 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.

liberal –Hayek, Jewker, etc.[13], 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[14] y la política económica inconsciente 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 sub-desarrollada. 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.

La mayor preocupación de las economías nacionales es el desarrollo. Y la preocupación es aún mayor en los países clasificados en la categoría de subdesarrollados. Tan importante y delicado es el problema que los economistas consideran que no puede hablarse de paz mientras existan pueblos cargados de necesidades y miserias y pueblos con ingresos altos, con niveles de vida elevados y con derroche de consumos. Refiriéndose a lo anterior Popescu[15] comenta: "A partir de la Segunda Guerra Mundial el desarrollo es la meta perseguida por los países sin distinción ideológica. La razón de este nuevo rumbo es la siguiente: una economía equilibrada dentro de un mundo rodeado por economías desequilibradas deberá forzosamente terminar en caos. De modo que, el que desea realmente la paz en el mundo, debe al final de cuenta aceptar que ésta es solo posible si se encuentran los caminos y medios adecuados para amortiguar las discrepancias de riqueza entre los pueblos. Sea cual fuere el verdadero motivo, lo cierto es que desde hace más de una década todos los organismos internacionales, todos los países, grandes y chicos, dedican una gran parte de sus recursos disponibles al estudio de los problemas del desarrollo económico".

En realidad, y como bien dice James, el objeto de toda dinámica es el estudio del problema del crecimiento (o del decrecimiento) de las economías;

---

[13] Ver, Diedric A. Hayek, en *Camino de Servidumbre*, especialmente en las págs. 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.

[15] Profesor Oreste Popescu, en *Introducción a la Ciencia Económica Contemporánea*, págs. 54 y 55. Ed. Instituto de Economía y Finanzas, La Plata.

todo lo demás es prolegómeno. Lo que importa es el desarrollo, suponiendo que se acepta a la Economía Política como una ciencia profundamente humana que ofrece las bases para que los problemas económicos y sociales de la comunidad encuentren soluciones. Y en la búsqueda del desarrollo la planificación de la actividad económica está ganando la batalla.

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 organización 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"[16].

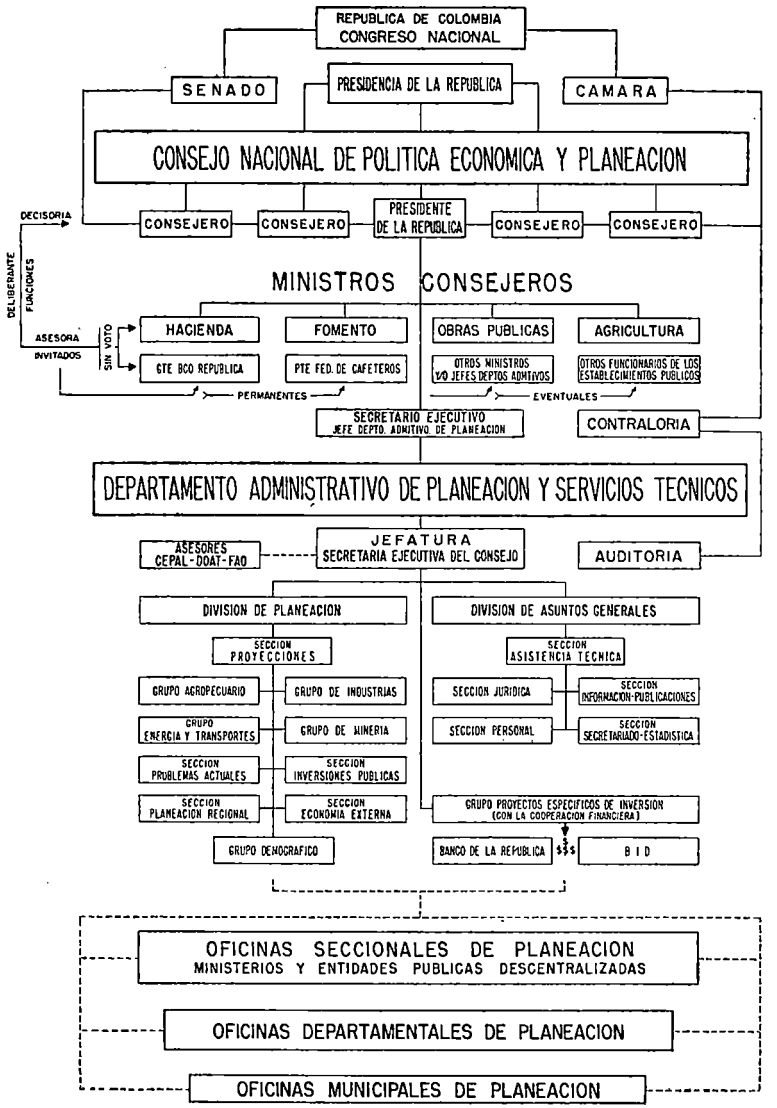
La facultad de intervenir para racionalizar los fenómenos inherentes a la actividad económica puede aceptarse como la base primaria a una planeación que habría de servir para someter las inversiones públicas a programas definidos, para orientar la actividad privada y para determinar la política económica y social en favor del desarrollo. Máxime cuando también en el artículo 76 de la Constitución, 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

[16] Artículo 32 de la Constitución Política Colombiana. (Los subrayados son nuestros).

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PLANEACIÓN COLOMBIANA



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 2o. del Decreto 1928 –el cual 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 secretarias, esto es, los mismos funcionarios del organismo anterior. Tan solo se suprimió el cargo de Director 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 consideren 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 en el concepto favorable de dicho organismo.

La legislación actual de la Planeación Nacional

La Ley 19 de 1958 ("Sobre Reforma Administrativa"), decretó, en sus primeros artículos, la creación de los organismos de la dirección económica y Planeación de la Nación.

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

El Consejo lo integraban 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 estarían dos años. Los Ministros del Despacho, el Ge-

rente de la Federación de Cafeteros y los funcionarios que designe el Gobierno quedaron facultados para tomar parte con voz en las deliberaciones del Consejo.

Las funciones estipuladas en el artículo 2o. de la Ley hacían saber que el Consejo se encargaría del estudio y coordinación de la política económica del Estado; vigilaría el desenvolvimiento de la economía nacional, e intervendría 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 organizaría el aprovechamiento de la asistencia técnica extranjera.

En el artículo 3o. se creó el Departamento Administrativo de Planeación con funciones específicas, entre las cuales sobresalían:

1o. 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.

2o. Elaboración de programas y sometimiento de ellos a la consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Gobierno Nacional.

3o. Preparar al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación informes sobre la situación económica del país y sobre las medidas que considere deben adoptarse.

4o. "Programar, determinar e implantar las técnicas para la formación y ajuste del plan general de desarrollo económico y de los planes parciales".

5o. Impartir las instrucciones para la organización de las oficinas seccionales de planeación.

6o. Recolectar y coordinar los planes de las oficinas seccionales para conocimiento del Consejo.

7o. Elaborar y preparar programas de inversiones públicas cuatrienales, que puedan llevarse a cabo con los recursos del Presupuesto Nacional.

8o. Llevar a cabo directamente investigaciones económicas cuando se consideren indispensables.

9o. 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 servía 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, determinó las funciones y el personal del Departamento Administrativo de Planeación.

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

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

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

En el Decreto se especificaban las funciones de cada una de las anteriores Secciones. Así, **Proyecciones**, se encargaba 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, se hacían investigaciones para la formulación de proyecciones de la economía nacional de mediano y largo plazo. **Problemas Actuales**, preparaba informes periódicos para el Consejo, sobre la situación económica del país y sobre medidas que podrían adoptarse. **Inversiones Públicas**, analizaba, con los Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos,etc., los planes de inversiones públicas; sugería al Consejo las normas que debían determinarse para la preparación de proyectos de inversiones de los Ministerios, institutos, entidades semi-públicas, etc. **Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo**, asesoraba al Consejo en todas las iniciativas encaminadas a la constitución de las oficinas regionales, departamentales y municipales de planeación, recomendando las formas de integración; asesoraba a dichas oficinas en su organización y funcionamiento. También orientaba, coordinaba y asesoraba las oficinas de planeación de las entidades semipúblicas y dependencias administrativas, examinando los resultados de sus actividades. Estaba facultada para revisar y conceptuar sobre los aspectos técnicos de los contratos que celebraban los departamentos, distritos o municipios con particulares o con entidades oficiales o semi-oficiales para la prestación de servicios técnicos de urbanismo, etc. **Economía Externa**, planeaba,

prospectaba y estudiaba las normas técnicas para las solicitudes de crédito externo; investigaba y estudiaba las posibilidades de obtención de dichos créditos; estudiaba las situaciones económicas externas, etc.

La **Sección de Asistencia Técnica**, estaba 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; recibía los informes escritos de los expertos extranjeros y preparaba su publicación, etc. La **Sección Jurídica**, asesoraba al Departamento y al Consejo en todo lo relacionado con contratos, aspectos jurídicos de los planes y redactaba los anteproyectos de leyes decretos que se entregarían a la consideración del Gobierno, de acuerdo a las conclusiones del Consejo. **La Sección de Información, Publicaciones y Consultas**, dirigía la biblioteca del Departamento, recogía y archivaba los documentos y estudios de entidades públicas, semipúblicas y privadas y efectuaba publicaciones de los trabajos aprobados.

Después ciertas reformas internas en el Departamento Administrativo de Planeación crearon algunas subdivisiones llamadas "grupos", con el propósito de dedicarse al estudio de problemas o materias específicas. Estas subdivisiones eran: Grupo Agropecuario, Grupo de Energía y Transportes, Grupo de Industrias, Grupo de Minería, Grupo Demográfico y Grupo de Proyectos Específicos.

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 pudiera tomar el Gobierno en la política económica nacional y las sugerencias de proyectos que sirvieran para mantener la estabilidad económica del país. Podía 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 y aspectos económicos y coordinar y vigilar a los organismos encargados de ejecutar los programas y planes económicos del Gobierno.

El Consejo examinaba 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.

La reuniones ordinarias del Consejo se hacían semanalmente.

El Decreto No. 2042 (julio 28) de 1959 estableció que el Consejo solo podía atender consultas que formularan la Rama Ejecutiva del Poder Público,

a través de los Ministerios o Departamentos Administrativos, incluso las solicitudes del sector privado. En el artículo 2o. se determina que "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".

Comentarios a la Legislación de la Planeación Nacional[17]

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"[18].

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

Sin embargo, el estatuto actual –ley y decretos– puede hacérseles comentarios críticos 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)[19].

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. En fin es el hombre. Es la comunidad. Y a su servicio debe ponerse el desarrollo.

---

17 Comentarios aparecidos en la primera edición, antes de los decretos que se tratan más adelante.

18 Jorge Franco Holguín. Informe al Congreso, pág. 3.

19 "Recomendar medidas gubernamentales sobre la política económica nacional y los objetivos generales del desarrollo del país". Artículo 1o. del Decreto 1.088 de 1959.

La tesis de que la intervención del Estado o la planeación solo tiene que servir para orientar y procurar toda clase de facilidad a la libre iniciativa, hay que reconocerla como simple desvirtuación de la planeación. Si la planeación 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[20]. Porque no es cierto que el desarrollo en sí conlleve la solución de la anarquía productiva ni mucho menos de 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 a través del 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 un exagerado aumento de los ingresos de los propietarios de medios de capital o de los ricos en general. 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 –dentro del marco de las estructuras e instituciones actuales– 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 de la Presidencia 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;

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**;

---

[20] "Es posible que crezca la producción y, sin embargo, que la masa del pueblo empobrezca". W. Arthur Lewis, en *Teoría del Desarrollo Económico*, pág. 9. Editorial Fondo de Cultura Económica.

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 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 de 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**"[21]

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 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 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.

---

[21] Second Five Year Plan, traducción de Leonor Salcedo.

En la legislación especial del Consejo merece comentarse la parte correspondiente a su composición. Los cuatro consejeros, distintos del Presidente de la República, 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 la 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[22].

(El gráfico de la antigua organización de la Planeación Nacional puede verse en una página anterior).

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 exigen 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"**[23].

Para superar el sistema de planeación practicado hasta la fecha, hace falta introducir en la legislación un nuevo espíritu que asegure funciones más amplias. De esta manera, el 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 comer-

[22] Así ha quedado restablecido en los Consejos de Planeación departamentales y municipales.

[23] La Junta de Planificación de Puerto Rico, ya citada.

cial. 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"[24].

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 un sistema económico distinto y de cambios 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.

La última reforma en planeación nacional

En el mes de diciembre de 1963, aprovechando las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, el Gobierno modificó la estructura de los organismos de la Planeación Nacional. Estas medidas, que han sido consideradas como un retroceso en la legislación que respaldaba la doctrina y la técnica de la planeación, están respaldadas por dos decretos.

El Decreto No. 3242 cambió la característica técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación suprimiendo los cuatro consejeros de tiempo completo, designados y elegidos por el Presidente de la República y por el Congreso, asignándoles sus funciones a los ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura, Obras Públicas, al Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y a los gerentes del Banco de la República y de la Federación de Cafeteros.

Las funciones del nuevo "Consejo de Política Económica" –más o menos iguales a las determinadas en la legislación anteriormente analizada–, son:

Estudiar y aprobar los planes de desarrollo que les sometan al Departamento Administrativo de Planeación; recomendar al Congreso y al Gobierno

[24] Conferencia del 4 de abril de 1960.

la política económica que considere adecuada para el cumplimiento de los planes de desarrollo, especialmente en materia tributaria, presupuesta, monetaria, crédito interno y externo, inversiones extranjeras y asistencia técnica; estudiar y aprobar los posibles planes de los sectores agrícola, industrial, comercio exterior y empleo; dar los conceptos previos sobre créditos externos que necesiten de la garantía o respaldo de la nación.

El Consejo solo se reunirá ahora cada mes y su secretario lo será el subjefe coordinador del Departamento Administrativo de Planeación.

A su vez el antiguo Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos pasó a llamarse únicamente Departamento Administrativo de Planeación y sus funciones se concretarán a lo siguiente:

Recoger y analizar los estudios que adelanten las oficinas públicas o entidades privadas, que se consideren de interés para la elaboración de planes nacionales; elaborar planes económicos y sociales nacionales, como los sectoriales y regionales para someterlos al estudio y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica; "vigilar el desarrollo de la economía nacional"; preparar y presentar informes al Presidente de la República sobre la situación económica del país; preparar las posibles modificaciones al Plan General de Desarrollo Económico y Social; solicitar conceptos económicos a los gremios económicos y privados y a las Universidades; vigilar la situación de la deuda externa pública y privada y tomar medidas que permitan evitar que se exceda la capacidad de endeudamiento del país; celebrar contratos con expertos nacionales y extranjeros para prestar servicios en sus dependencias; prestar asesoría técnica a las comisiones y a los miembros del Congreso Nacional, cuando lo soliciten para el cumplimiento de sus funciones, etc.

Este mismo Decreto crea un Grupo de Consulta Económica que estará presidido por el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación e integrado por ocho miembros escogidos por el Presidente de la República de ternas enviadas por las agremiaciones económicas de los comerciantes (uno), de los agricultores y de los ganaderos (uno), de los banqueros (uno), de los industriales (dos) y dos de las organizaciones obreras y uno de las universidades.

Este Grupo de Consulta Económica tendrá como función "prestar su cooperación técnica en la discusión, elaboración, cumplimiento y reajuste periódico de los planes y programas de desarrollo".

El Decreto No. 3243 de diciembre de 1963, reorganizó la estructura del Departamento Administrativo de Planeación.

La Dirección y ejecución del Departamento quedó a cargo de un jefe general, de un sub-jefe coordinador y una oficina de asesoría jurídica.

Las actividades técnicas y administrativas quedarán involucradas en seis divisiones con sus correspondientes secciones: Así, la División de Estudios Económicos Globales, comprende las Secciones de Planeación General, Sección de Estudios Regionales y Sección de Estudios Especiales; la División del Sector Público, está integrada por las Secciones de Estudios Generales, Estudios Sociales y Estudios de Infraestructura; la División Agropecuaria, comprende las Secciones de Estudios Generales, la Sección de Agricultora y Bosques y la Sección de Ganadería y Pesca; la División de Comercio Exterior, relaciona la Sección de Estudios Generales, la Sección de Exportaciones y la Sección de Importación; la División del Sector Privado tiene a su cargo la Sección de Industria y Comercio y la Sección de Mano de Obra y Productividad, y, la División Administrativa y Asistencia Técnica, involucra la Sección de Asistencia Técnica, la Sección de Información y Biblioteca y la Sección de Servicios Generales.

En este mismo Decreto se especifican las funciones del Jefe, del subjefe y de las diferentes funciones del Departamento. De esta manera, la División de Estudios Económicos Globales, preparará los informes anuales sobre el cumplimiento de los planes de desarrollo; efectuará revisiones periódicas del Plan General, etc. Particularmente, en la Sección de Planeación General, debe analizar las cifras sobre el desarrollo de los planes, revisar las proyecciones teniendo en cuenta las variaciones económicas, etc.; en la Sección de Estudios Regionales, se estudiarán los planes regionales en relación con el Plan Nacional y se mantendrá vinculación con los organismos de planeación regionales para el estudio coordinado de sus problemas; en la Sección de Estudios Especiales, se encargarán de la elaboración de estudios básicos que no se adelanten en otras secciones.

La División del Sector Público, formulará recomendaciones sobre la estructura de los gastos del Sector Público, desde el punto de vista de los gastos de funcionamiento y gastos de inversiones. Preparará un proyecto anual del presupuesto de inversiones de la Nación, en concordancia con el Ministerio de Hacienda. Además tendrá que elaborar y presentar planes cuatrienales de inversión para el sector público, etc. A su vez sus Secciones de Estudios Generales, Sociales y de Infraestructura, analizarán el monto global de los gastos públicos, recomendarán tarifas de servicios públicos y sobre los préstamos de los municipios y los departamentos; estudiarán los problemas de la educación, salud y vivienda del país; estudiarán los sectores de electricidad, gas, vías de comunicación, puertos, aeropuertos, teléfonos, radios y servicios postales, etc.

La División Agropecuaria, colaborará con el Ministro de Agricultura en todo lo relacionado con la determinación oficial de la política agraria; analizará los programas de inversiones sobre aspectos agropecuarios de las dependencias del Gobierno; prestará asistencia en asuntos agrícolas y ganaderos.

Las secciones de Estudios Generales, Agricultura y Bosques y Ganadería y Pesca, dependientes de esta División, realizarán funciones específicas, como las de análisis de inversiones en estos sectores, evolución de proyectos de irrigación, investigación de problemas de mano de obra, salarios, reforma agraria, tenencia de la tierra, crédito, etc.; evaluarán los programas de fomento; estudiarán los problemas de los precios, etc.

La División del Sector Privado, como su nombre lo indica, se encargará del análisis de los problemas propios de la economía privada y cooperará con la industria particular en la formulación de programas de inversiones; estudiará la política de regulación de precios, lo mismo que los fenómenos monopolísticos. Sus secciones de Industria y Comercio y Mano de Obra y Productividad, mantendrán relaciones investigativas con la industria privada en materias de inversión y financiación externa; elaborarán inventarios y presupuestos de la población económicamente activa para formular conductas de empleo y desempleo y salarios, etc.

La División de Comercio Exterior, preparará informes anuales sobre la balanza de pagos; adelantará estudios generales sobre el comercio exterior y sobre el control del crédito externo. Sus Secciones recopilarán y analizarán las estadísticas del comercio con los diferentes países y de las tendencias de los precios de las mercancías en el extranjero, etc.

La División Administrativa y de Asistencia Técnica, tendrá a su cargo la administración general del Departamento, la preparación del programa anual de asistencia técnica extranjera y las tareas propias de publicidad y publicaciones.

Comentarios a esta reforma

Las reformas anteriores fueron comentadas desfavorablemente en lo que se refiere a la modificación de la estructura del Consejo de Política Económica y Planeación y a la creación de un organismo consultivo con la participación de agremiaciones económicas.

En la antigua organización del Consejo, los cuatro consejeros de tiempo completo tenían a su cargo la elaboración de documentos sobre política económica, la revisión de los estudios y planes hechos por el Departamento Administrativo de Planeación y el estudio de los empréstitos, programas de desarrollo de los organismos descentralizados, municipios, departamentos y ministerios. Su labor primordial era la de preparar material y redactar ponencias para la consideración del Consejo en pleno sobre materia de política económica, labor que solo podían adelantar precisamente los consejeros dedicados exclusivamente a ese fin, dado que los otros consejeros –el Presidente de la República los ministros y los gerentes del Banco de la República y de la Federación de Cafeteros– no contarían con el tiempo suficiente para esta clase de encargo. Considerando estos mismos argumentos, el diario "El Es-

pectador" en uno de sus editoriales, comentaba: "La reforma de Planeación, empero, presenta posibles errores, como el de abolir a los consejeros de tiempo completo para integrar exclusivamente el Consejo con ministros de despacho. Los ministros han declarado en repetidas veces que los ajetreos oficiales no dejan tiempo para pensar... La forma de que la administración pública funcione eficaz y despejadamente, no es otra cosa que la de conferir esa función de pensar –y de ayudar a pensar a los altos funcionarios– a personas libres de trabas para consagrarse a ella. No creemos que la elaboración o revisión del Plan Económico del país pueda confiarse, en su totalidad, a funcionarios como los ministros, quienes, por eminentes que sean sus condiciones, carecen de la posibilidad de contemplar todas las alternativas y minucias de un cometido científico tan complejo. El Departamento de Planeación, ciertamente produce datos e informaciones para el Plan, pero la asimilación mental de los datos y los materiales requiere un personal de extraordinarias condiciones y categoría, que además haga expedita su labor mediante el intercambio de opiniones y el debate. A la planeación tal como venía funcionando, se le anotaban diversas fallas, pero nada de esto se remedia con abolir los cuatro ejes pensantes de su mecanismo"[25].

Como anteriormente se comentaba, el Consejo de Planeación debía tener una vinculación más directa con el Parlamento. Pero en vez de estrecharse más esas relaciones, lo que se hizo fue terminarlas por completo. De esta manera se puso fin a las características de independencia y de acción técnica y científica que mantenía este organismo. Al referirse a estos temas, José Raimundo Sojo, comentó: "Una planeación subalterna, de libre nombramiento y remoción del Gobierno, deja de ser una planeación para convertirse en sumisa complacencia ante todo lo que haga o deje de hacer el ejecutivo. Y algo peor: parece que se acentúa la tendencia del gobierno a no sujetarse a una política económica determinada, sino continuar en la improvisación de los decretos que crean y aumentan impuestos sin más objetivos que subsanar un déficit transitorio de tesorería. El programa de los 40, la plataforma económica del Frente Nacional, no han sido adoptados integralmente por la presente administración como patronos de su conducta económica. Ante ese hecho, no es extraño que un organismo como el Consejo Nacional de Planeación, cuya función era precisamente tratar de sujetar al Gobierno dentro de una política económica determinada, acabará por ser un socio incómodo, que debía ser suprimido"[26].

---

[25] Tal vez el primer intento de programación de las obras públicas departamentales, después de la reforma constitucional de 1945, fue el consagrado en el Departamento de Bolívar en el Decreto 131 de 1946, redactado por Abel Mercado, y encaminado a planificar las obras.

[26] 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.

Legislación y doctrina de la planeación departamental

La planeación de los departamentos colombianos comenzó a crearse y organizarse en los últimos meses desde 1959, como consecuencia de la labor desarrollada por la Sección de Planeación Regional del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos[27]. 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 habían hecho por falta de personal [28].

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)[29]. 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 les 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 superas las críticas que nos hemos permitido hacer al anterior 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 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 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 Legislativo igualmente representados, una vez que los trabajos de la oficina técnica sean adoptados por este Organo Coordinador, su aceptación como material de política económica, física, etc., del Departamento, por parte de la Gobernación y de la Asamblea, puede considerarse asegurada.

---

[27] Estos proyectos fueron elaborados por José Consuegra, en su condición de Jefe de Planeación Regional.

[28] Edición de diciembre 27 de 1963.

[29] Artículo publicado en "El Espectador".

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL

Por su parte las oficinas técnicas,o sean 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 sean 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:

1o. **Introducen los principios de la planeación integral**, abarcando no solo los factores puramente económicos, sino también los sociales y físicos;

2o. **Se apropian las facultades de elaborar el presupuesto, ya que éste constituye el principal instrumento para la planeación**, alejándolo de la órbita empírica de las Secretarías de Hacienda;

3o. Se dotan las 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 operación de la Planeación, superando las características de oficina de simple consulta como lamentablemente está establecido en el Estatuto Nacional**[30]

[30] Ver el proyecto general de la Ordenanza al final del Capítulo.

Estas Oficinas de Planeación Departamental, más o menos, están divididas en Secciones de: Estadística e Información, Investigaciones y Programación y Política Presupuesta. 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 Economistas, Ingeniero, Estadígrafo, Arquitecto, Sociólogo, etc.

(El gráfico de la Planeación Departamental puede verse en página aparte).

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 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[31]. Un análisis de los presupuestos departamentales, permite observar que sus ingresos no son mayores por la carencia de técnicas 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[32] apenas cuentan con 25 a 30%. Y las mismas inversiones presentan cifras marcadamente distintas; transportes 30 a 35%; vivienda a 1 a 2%; servicios 14 a 15%; edificios 3 a 4%; educación 2 a 3%; salubridad e higiene 3 a 4%, etc.

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 e los temas más interesantes en la mayoría de los países. El Seminario Internacional sobre "Contribución de la Planificación Física, al Desarrollo Social y Económico Regional", reunido en

---

31 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.

32 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, y los sueldos de maestros de la educación.

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 a la capital. Sin embargo entre nosotros solo ahora comienza a pensarse en la planeación como el primer instrumento de la descentralización[33]

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 le 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[34]. Esos mismos departamentos producen el 62.6% del valor total 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[35]. 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%[36]. El valor de las construcciones alcanzó un 93.6% del total nacional en 1958. Como consecuencia lógica de lo anterior, son estos departamentos los que aportan al Gobierno Nacional los recursos para su presupuesto fiscal. Por ejemplo, en 1959 dichos aportes copaban el 90% del total de los ingresos fiscales de la Nación.

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 servicios de agua, luz, baño y sanitarios es de 72.4%, 74.2% y 68.0%, respectivamente[37].

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

---

[33] Sobre este tema la bibliografía es abundante en artículos de periódicos y revistas. Ultimamente Tomás Rodríguez ha publicado un importante libro titulado *Descentralismo y Planeación en Colombia.*

[34] Datos de 1959.

[35] Censo de 1953.

[36] Datos de 31 de diciembre de 1958.

[37] Censo de 1951.

extensión de los departamentos, cuentan apenas con 29.2% de la población, obtiene 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 12.5%, 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 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, al hacer 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)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)
GRUPO I *	24.9	52.2	60.0	30.0	62.6	71.4	60.1	76.3	76.3	93.6	90
GRUPO II**	75.1	47.8	40.0	70.0	37.4	78.6	39.9	23.7	23.2	6.4	10

1. En relación con tal 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; k) Recaudos fiscales nacionales.

* 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, el 31 de diciembre de 1959, sus depósitos bancarios del país y los préstamos copaban 40.4% del total nacional[38].

[38] Para una mejor información puede consultarse el "Informe Económico Regional", elaborado por los economistas José Consuegra, Alberto Giraldo, Jorge Esquivel, Ignacio Góyez, el urbanista Ignacio Piñero y los sociólogos Jorge Narváez y Leonor Salcedo, antiguos funcionarios de la Planeación Nacional.

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

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 Oficina 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 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 que industrias se ven en la necesidad de trasladarse a Bogotá o Medellín, porque la política descentralizada de los bancos le 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

Otras de las características de la Planeación Departamental se aprecian 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. A través del Decreto 3110 de octubre de 1954 se creó la Corporación Autónoma Regional del Cauca y el Decreto 1750 de julio 18 de 1960 creó la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú.

La Corporación Autónoma Regional del Cauca[39] 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 es préstamo y celebrar toda clase de contratos.

La administración de la Corporación está a cargo de un Consejo Directivo 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 Industrias (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.

---

[39] Los demás estatutos de las Corporaciones creadas posteriormente siguen la orientación doctrinaria de esta Corporación.

Para iniciar las labores de la Corporación, en el artículo 9o. 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 montos de avalúos catastrales a todas las propiedades inmuebles situadas 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 información oficial servirá para permitir el abuso de especulaciones y "valorizaciones" exageradas.

Para superar estos 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 reformas integrales en sistemas de tenencia de la tierra y que los servicios prestados, como las obras realizadas, estuvieran acompañados de exigencias y condiciones, especialmente productivas, a las entidades y personas que las recibieran.

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, como sucede en la C.V.C.

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, corresponden 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[40]

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 de como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad. Este plano, dice la Ley, no solo comprenderá las enmiendas y mejoras que deben 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 gobiernos, adopten los planos pilotos que tales municipios contrataron con urbanistas del exterior, como también los planes reguladores que se elaboren con base en dichos planos pilotos para ordenar en forma definitiva el crecimiento y desarrollo de las ciudades mencionadas.

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

[40] 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.

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

A 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"[41]. Tanto que en algunas ciudades se contrataron las elaboraciones de los planos 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 a consecuencia de

---

[41] 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*, pág, 198. Ed. Aguilar.

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 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 en 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, sí 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[42]. 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 corregir equivoca-

[42] "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.*

dos 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"[43].

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[44], 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 Acuerdos, 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[45]. En otras ciudades, las propias oficinas de Planes Reguladores redactaron sus nuevos estatutos[46].

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:

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 la planeación 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 que invite el Alcalde.

---

[43] Rubén Darío Utria, en *Bases del Planteamiento Urbanístico Integral.*

[44] Resolución No. 7.

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

[46] Por ejemplo, en Cali.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

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[47].

Es esto último una innovación muy importante en la planeación municipal. Las oficinas de Planes Reguladores no atendían la fomentación de ninguna clase de actividades que estuvieran encaminadas a lograr enseñanzas entre el conglomerado para obtener 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[48]. 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

[47] "La Acción Comunal es la movilización consciente 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 Utria, en la *Acción Comunal como programa de Gobierno*, pág. 15. Ed. Iqueima. Bogotá, 1960.

[48] 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".

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
HEMEROTECA
BARRANQUILLA

una administración pública sinceramente orientada. De ahí que la Planeación oficial y la Acción Comunal[49] tengan que complementarse"[50].

En lo fiscal, el estudio y análisis de las prácticas impositivas con miras a presentar nuevos sistemas y a 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 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[51]. Estas oficinas de Planeación han acogido las recomendaciones de la Planeación Nacional sobre presupuestos funcionales y por programas económicos[52].

En lo administrativo, la preparación de reformas y estatutos de reorganización: "La mayoría de los municipios colombianos continúan con las prácticas administrativas del siglo pasado, sin que se note un esfuerzo organizado para salir de esta ruinosa situación. Existe un desorden administrativo que redunda en la ineficacia para administrar los impuestos y prestar los servicios indispensables a todos los sectores de la población"[53].

Otros aspectos de las oficinas municipales de planeación, son las 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 la presente ha permitido algunos trastornos.

---

[49] 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".

[50] José Consuegra, en Prólogo a *La Acción Comunal en Colombia*.

[51] 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*, pág. 170.

[52] 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.

[53] Jorge Ribera Farfán, en *Bases Para la Organización Administrativa de la Planeación Urbana en Colombia*, pág. 2.

Propósitos de la planeación municipal

En términos generales.la labor programada en las nuevas dependencias de la planeación, están encaminadas a superar las características de la planeación urbana[54], 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 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;

b) Sección de elaboración de los planes, zonificación y reglamentos;

c) Sección de programación y política presupuestal.

Fuerza legal de la Planeación en la Administración Municipal

A diferencia de las Oficinas de Planes Regulares, 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 impide que sus recomendaciones sean burladas. Así, se establece que todos los programas de inversión de las diferentes secretarias 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 Consejo 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

[54] "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.

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[55].

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 acometerse las ampliaciones de los servicios públicos que permitan el permanente crecimiento de la actividad económica y, en los segundos, por la oportunidad de que puedan 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 cargo las construcciones de vivienda, 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 fenómenos de la vivienda y de denunciar los vicios estructurales que las determinan, como son el latifundismo urbano, la especulación, la valorización incontrolada, etc.

---

[55] "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.*

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[1]. 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), de acuerdo con las informaciones directas que hemos recogido.

Planeación en Venezuela

El Decreto No. 429 del 30 de diciembre de 1958, reglamentó la "planificación 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[2] creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la cual cuenta con un Directorio de nueve miembros, designados por el Presidente de la República.

---

[1] Ver Harris, Burrows y Vaycov, en obras citadas.

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

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 servicios 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 requieren 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:

1o. 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 prelaciones de gastos fiscales, después de examinar los proyectos remitidos por los Ministerios;

2o. 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;

3o. 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 voluntario 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 en 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, significará un paso trascendental para el desarrollo de la economía nacional"[3].

La planeación en el Perú

En el Perú, hasta la fecha solo existen planeación física. La Ley No. 10723 de noviembre de 1946, creó la Oficina Nacional de Planeación 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 indican el objeto, el domicilio, duración, recursos y aportes del Estado, Administración, funciones del 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 extre-

---

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

madamente 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 "planeación" 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 –"negociados, 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"[4]. **En lo social**, participa en la determinación de 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 Ejecutivas y Legislativas 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 recomen-

[4] "La Junta de Planificación de Puerto Rico", publicación oficial, pág. 22. Esta planeación en el campo económico, "conlleva efectos sobre el sector privado de la economía".

daciones"[5]. **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 fenómenos como los de la 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:

1o. La economía (agricultura, industria y servicios).

2o. Otros servicios sobre los cuales puede predecirse el desarrollo económico (puentes, servicios de agua, carreteras y el servicio de energía eléctrica).

3o. Facilidades requeridas por la población (viviendas, escuelas, servicios médicos y facilidades recreativas)"[6].

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; a 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".

---

5 "Resumen del Presupuesto Modelo, Año Fiscal de 1961", publicación oficial. Introducción.

6 "Planificación Regional en Puerto Rico", ponencia presentada por la Junta de Planificación en el Seminario de Planificación Regional, reunido en Tokio en 1958. Pág. 3.

LEYES COLOMBIANAS 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 aquellos que puedan funcionar más efectivamente bajo la dirección de 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 Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y los funcionarios que designe el Gobierno podrán tomar parte en la 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 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 al Consejo, las diversas dependencias del Gobierno y las entidades semi-públicas.

d) Programar, determinar e implantar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico y de los planes parciales.

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR BIBLIOTECA

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 pública 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) Prospectar 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 son 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 semipúblicas o privadas.

l) Solicitar el parecer de los distintos gremios económicos, 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 institu-

BIBLIOTECA

tos 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 proyecto 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 Veintiseis.–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.

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 No. 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 facultades 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 sector 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 1939.

(Fdo.) Alberto Lleras

El Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos,

(Fdo.) **Jorge Franco Holguín**

* * *

DECRETO No. 3242 DE 1963

(diciembre 20)

por el cual se estructuran los organismos nacionales de Planeación, se determinan las funciones de los mismos, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 21 de 1963,

Decreta:

Artículo Primero.–El artículo segundo de la Ley 19 de 1958, quedará así: Artículo segundo. Para coadyuvar al desarrollo del plan contemplado en el artículo anterior, créase un Consejo Nacional de Política Económica que actuará bajo la dirección personal del Presidente de la República, y estará integrado así: por el Presidente de la República, quien lo presidirá; por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Fomento, de Agricultura, y de Obras Públicas; por el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y por los Gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros.

Los demás Ministros del Despacho podrán tomar parte en las deliberaciones del Consejo cuando así lo disponga el Presidente de la República, y tendrán voz y voto en ellas.

Las funciones del Consejo, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Congreso, son las siguientes:

a) Estudiar y aprobar los planes de desarrollo económico que le sean sometidos por el Departamento Administrativo de Planeación;

b) Recomendar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la política económica adecuada a fin de que se cumplan los planes generales de desarrollo, especialmente en materias tributaria, de presupuesto, de inversiones públicas, monetaria, de crédito interno y externo, de comercio exterior, de cambio, de inversiones extranjeras y de asistencia técnica;

c) Estudiar los informes periódicos que le presente el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación sobre el desarrollo de los planes generales, sectoriales o regionales, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes;

d) Estudiar y aprobar los planes sectoriales y regionales de desarrollo sobre agricultura, comercio exterior, desarrollo industrial, empleo, etc., armonizándolos a fin de que sean compatibles con el plan general de desarrollo, y formular las respectivas recomendaciones;

e) Estudiar y aprobar los planes y proyectos que presente el Departamento Administrativo de Planeación, respecto al Presupuesto Nacional, a los programas de inversión pública, y al financiamiento de tales programa en los distintos niveles gubernamentales;

f) Dar concepto previo sobre el otorgamiento de las garantías y sobre empréstitos externos, de conformidad con los artículos 4o. y 5o. de la Ley 123 de 1959 y de la Ley 9a. de 1962.

Artículo segundo.–Las funciones atribuidas al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación por la Ley 19 de 1958 y demás normas

legales, que expresamente no se determinen en el presente Decreto como de competencia del Consejo Nacional de Política Económica, corresponderá cumplirlas al Departamento Administrativo de Planeación.

Artículo tercero.–El Consejo Nacional de Política Económica se reunirá mensualmente, o cuando sea convocado por el Presidente de la República.

Parágrafo.–Será Secretario del Consejo el Subjefe Coordinador del Departamento Administrativo de Planeación.

Artículo cuarto.–El Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, creado por el artículo 3o. de la ley 19 de 1958, se llamará en lo sucesivo Departamento Administrativo de Planeación, y tendrá como funciones principales las siguientes:

a) Recoger y analizar el resultado de las investigaciones y estudios económicos que se realicen por las oficinas públicas y otras entidades públicas o privadas, y que sean de interés para la formulación de la política económica nacional, y la elaboración de los planes de desarrollo económico y social;

b) Elaborar los planes generales de desarrollo económico-social y los planes sectoriales, parciales y regionales, para someterlos a estudio y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica;

c) **Vigilar el desarrollo de la economía nacional** en relación con su coyuntura general, en especial lo referente a los sectores agropecuario, de comercio exterior, industrial y comercial, de finanzas públicas y de empleo;

d) Preparar y presentar al Presidente de la República informes periódicos u ocasionales sobre la situación económica del país, y emitir concepto sobre los asuntos que sean sometidos a su consideración por el Presidente de la República, por el Consejo Nacional de Política Económica y por las entidades públicas en general. Además, recomendar las medidas que deban adoptarse en cada caso;

e) Preparar los proyectos de ajuste al Plan General de Desarrollo Económico y Social;

f) Prestar colaboración y asesoría técnica a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Institutos descentralizados y demás entidades públicas o semi-públicas, así como a los Departamentos y Municipios, para la organización de las oficinas o departamentos de Planeación que requieran; e impartir instrucciones y normas sobre la preparación de los planes y programas de inversión de tales entidades, o de cada proyecto en particular;

g) Recibir los planes parciales que deberán remitir las dependencias y entidades mencionadas en el ordinal anterior, y estudiarlos y coordinarlos en planes de conjunto para someterlos a la consideración del Consejo Nacional de Política Económica;

h) Prescribir las investigaciones que deban realizarse y determinar los servicios técnicos que hayan de implantarse para el estudio de los distintos factores que influyan en el desarrollo económico nacional o que sean indispensables para la preparación técnica de planes y programas;

i) Solicitar el concepto de los distintos gremios económicos, universidades, etc., acerca de los problemas económicos nacionales y de los planes de desarrollo;

j) Vigilar, permanentemente, el estado y volumen de la deuda externa, pública y privada, y tomar las determinaciones que considere convenientes a fin de que no exceda la capacidad de endeudamiento del país, para lo cual podrá exigir el registro de los correspondientes compromisos;

k) Celebrar contratos con expertos nacionales y extranjeros para el cumplimiento de las funciones aquí señaladas;

l) Prestar asesoría técnica a las comisiones y a los miembros del Congreso Nacional, cuando lo soliciten, para el cumplimiento de sus funciones;

m) Dictar su propio Reglamento Interno.

Artículo quinto.–Créanse un Grupo de Consulta Económica que estará presidido por el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación, o por un delegado suyo, e integrado por ocho (8) miembros designados por el Presidente de la República, de ternas que le enviarán las respectivas entidades gremiales.

El Grupo de Consulta Económica estará compuesto por dos representantes de los trabajadores, dos de los industriales, uno de los agricultores y ganaderos; uno de los comerciantes, uno de los Bancos y entidades financieras, y uno de las universidades. El período de estos representantes es de dos (2) años, pero pueden ser reelegidos indefinidamente.

La función del Grupo de Consulta Económica será la de prestar su cooperación técnica en la discusión, elaboración, cumplimiento y reajuste periódico de los planes y programas de desarrollo.

Artículo sexto.–El Departamento Administrativo de Planeación tendrá, bajo la dirección del Jefe del Departamento, la estructura, organización, personal, equipo y elementos que determine el Gobierno y que sean necesarios para el desarrollo y eficaz cumplimiento de las funciones que le competen.

Artículo séptimo.–Autorízase al Gobierno para hacer los traslados presupuestales que demande el cumplimiento del presente Decreto.

Artículo octavo.–Este Decreto rige desde el 1o. de enero de 1964, y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 2o. y 3o. de la Ley 19 de 1958, y los **Decretos 0239 de 1958 y 1088 de 1959.**

Dado en Bogotá el 20 de diciembre de 1963.

Comuníquese y cúmplase.

Guillermo León Valencia

* * *

DECRETO No. 3243 DE 1963

(diciembre 20)

por el cual se determina la estructura del Departamento Administrativo de Planeación, se establece la planta de personal, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 21 de 1963,

Decreta:

Artículo 1o.–El Departamento Administrativo de Planeación tendrá, bajo la inmediata dirección del Jefe del Departamento, la estructura administrativa que se determina en el presente Decreto.

Artículo 2o.–Las distintas dependencias del Departamento estarán a cargo de los funcionarios que se determinen en el presente Decreto, los cuales serán responsables directos de su funcionamiento.

Mediante resoluciones administrativas, el Jefe del Departamento podrá disponer que temporalmente y por necesidades del servicio, los funcionarios de una dependencia presten sus servicios en otra.

Artículo 3o.–La organización y estructura del Departamento Administrativo de Planeación será la siguiente:

I.- DIRECCIÓN Y EJECUCIÓN

A. **Despacho del Jefe**

B. **Asesoría Jurídica**

C. **Oficina del Subjefe Coordinador**

1. División de Estudios Económicos Globales
2. División del Sector Público
3. División Agropecuaria
4. División de Comercio Exterior
5. División del Sector Privado
6. División Administrativa

1. **División de Estudios Económicos Globales**
   Sección de Planeación General
   Sección de Estudios Regionales
   Sección de Estudios Especiales

2. **División del Sector Público**
   Sección de Estudios Generales
   Sección de Estudios Sociales
   Sección de Estudios de Infraestructura

3. **División Agropecuaria**
   Sección de Estudios Generales
   Sección de Agricultura y Bosques
   Sección de Ganadería y Pesca

4. **División de Comercio Exterior**
   Sección de Estudios Generales
   Sección de Exportación
   Sección de Importación

5. **División del Sector Privado**
   Sección de Industria y Comercio
   Sección de Mano de Obra y Productividad

6. **División Administrativa y Asistencia Técnica**
   Sección de Asistencia Técnica
   Sección de Información y Biblioteca
   Sección de Servicios Generales

Artículo 4o.- Las funciones del Departamento Administrativo de Planeación, serán desempeñadas por la siguiente planta de personal:

Jefatura

1 Jefe	Grado
1 Secretaria Bilingüe II	11
1 Chofer III	5
1 Mensajero III	4

Asesoría Jurídica

1 Asesor Jurídico VII	24
1 Secretaria Auxiliar III	9

Oficina del Subjefe Coordinador

1 Subjefe Coordinador	
1 Secretaria Bilingüe II	11
1 Chofer III	5

División de Estudios Económicos Globales

1 Director de División
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Planeación General

1 Economista VI 23
1 Economista III 18
1 Economista II 17
1 Estadístico II 15
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Estudios Regionales

1 Economista VI 23
1 Economista II 17
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Estudios Especiales

1 Economista VI 23
1 Economista IV 20
1 Economista II 17
1 Economista I 16
1 Secretaria Auxiliar III 9

División del Sector Público

1 Director de División
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Estudios Generales

1 Economista VI 23
1 Economista III 18
1 Economista II 17
1 Economista I 16
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Estudios Sociales

1 Economista VI 23
1 Economista III 18
1 Economista I 16
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Estudios de Infraestructura

1 Economista VI 23
1 Economista IV 20

1 Economista III 18
1 Economista I 16
1 Secretaria Auxiliar III 9

División Agropecuaria

1 Director de División
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Estudios Generales

1 Economista VI 23
1 Economista III 18
1 Economista I 16
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Agricultura y Bosques

1 Economista IV 20
1 Economista III 18
1 Economista II 17
1 Estadístico II 15
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Ganadería y Pesca

1 Economista (Zootecnista) VI 23
1 Economista III 18
1 Economista II 17
1 Economista I 16
1 Secretaria Auxiliar III 9

División de Comercio Exterior

1 Director de División
1 Secretaria Bilingüe II 11

Sección de Estudios Generales

1 Economista VI 23
1 Economista II 17
1 Economista I 16
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Exportaciones

1 Economista VI 23
1 Economista III 18
1 Economista II 17
1 Estadístico II 15
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Importaciones

1 Economista IV 20
1 Secretaria Auxiliar III 9

División del Sector Privado

1 Director de División
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Industria y Comercio

1 Economista VI 23
1 Economista III 18
1 Economista II 17
1 Economista I 16
1 Estadístico II 15
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección de Mano de Obra y Productividad

1 Economista VI 23
1 Economista III 18
1 Economista II 17
1 Secretaria Auxiliar III 9

Sección Administrativa y Asistencia Técnica

1 Economista VI 23
1 Secretaria Bilingüe II 11
3 Mensajeros III 4

Sección de Asistencia Técnica

1 Economista III 18
1 Economista I 16

Sección de Información y Biblioteca

1 Jefe de Oficina IV 18
1 Bibliotecólogo III 15
1 Estadístico II 15
1 Dibujante IV 11
1 Revisor de Documentos II 9
1 Secretaria Auxiliar III 9
1 Mecanotaquígrafa III 7
1 Operador de Máquinas Duplicadoras III 7

Sección de Servicios Generales

1 Jefe de Servicios Administrativos II 15

1 Pagador (Contador) VI	13
1 Almacenista VI	11
1 Secretaria Auxiliar III	9
1 Contador II	9
2 Mecanotaquígrafas III	7
2 Aseadoras III	3

Parágrafo.–El Jefe del Departamento tendrá el sueldo y gastos de representación señalados a los Ministros del Despacho.

Parágrafo.–El Subjefe del Departamento tendrá una asignación mensual de $6.000.

Los Directores de las Divisiones de Estudios Económicos Globales del Sector Público, del Sector Agropecuario, del Sector Privado y del Sector de Comercio Exterior, tendrán una asignación mensual de $5.500.

Artículo 5o.–El Jefe del Departamento será el responsable del funcionamiento de esta dependencia y del cumplimiento de sus funciones, en especial las siguientes:

a) Presentar al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Política Económica, los planes, programas y proyectos elaborados por el Departamento;

b) Dirigir las relaciones del Departamento con el Presidente de la República, el Congreso Nacional, los Ministros del Despacho y demás funcionarios y entidades públicas y privadas;

c) Presentar informes de las labores del Departamento al Presidente de la República y al Congreso Nacional, y asistir a las Comisiones de éste cuando sea citado;

d) Autorizar las publicaciones del Departamento;

e) Dirigir las negociaciones y tomar las decisiones que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos que sean autorizados;

f) Promover la organización de unidades planificadoras en los Ministerios y las demás entidades oficiales, y facilitar la asistencia técnica del Departamento que para ello se requiera;

g) Presentar recomendaciones al Gobierno sobre las modificaciones que deban llevarse a cabo en la estructura y en la política de los Ministerios y de los Departamentos Administrativos para asegurar el cumplimiento del Plan General de Desarrollo.

Artículo 6o.–El Asesor Jurídico, quien dependerá directamente del Jefe del Departamento, tendrá a su cargo todos los aspectos legales del Departamento, entre otros:

a) Estudiar los problemas jurídicos relacionados con el Departamento y preparar los conceptos o proyectos respectivos;

b) Estudiar el aspecto legal de todos los contratos que deba elaborar el Departamento;

c) Estudiar, preparar o revisar los proyectos de ley, decreto o resolución, relacionados con el Departamento, y emitir concepto en aquellos otros que le sometan a su estudio;

d) Asesorar al Ministerio Público en todos lo juicios que se relacionen con el Departamento;

e) Los demás que se le señalen.

Artículo 7o.–El Departamento tendrá un Subjefe Coordinador, quien actuará bajo la inmediata dirección del Jefe del Departamento. Sus funciones principales son las siguientes:

a) Asistir al Jefe del Departamento en el desempeño de sus funciones;

b) Dirigir las labores del Departamento, y coordinarlas en tal forma que se ajusten a las metas del Plan General de Desarrollo Económico y Social;

c) Mantener coordinación entre el Grupo de Proyectos Específicos de Inversión, establecido por contrato firmado entre el Gobierno Nacional y el Banco de la República, con las dependencias del Departamento;

d) Distribuir el trabajo entre las distintas Divisiones. Las solicitudes y gestiones que provengan de otras entidades serán examinadas y distribuidas por el Subjefe;

e) Preparar los programas de trabajo para cada División, los cuales deberá someter a la decisión del Jefe del Departamento, y vigilar el progreso de tales programas;

f) Servir de Secretario al Consejo Nacional de Política Económica;

g) Las demás que le asigne el Jefe del Departamento.

Parágrafo.–El Subjefe Coordinador deberá tener idoneidad en las técnicas de planeación, suficiente capacidad administrativa y condiciones que le permitan representar al Departamento ante otras entidades en reemplazo del Jefe del Departamento.

Artículo 8o.–La División de Estudios Económicos Globales estará dirigida por un Director de División, que tendrá las siguientes funciones:

a) Preparar los informes anuales sobre el cumplimiento de los planes de desarrollo, los cuales deben incluir el análisis de los posibles atrasos, las perspectivas y los cambios en la política económica relacionados con dichos planes;

b) Efectuar revisiones periódicas-del Plan General de Desarrollo;

c) Preparar informaciones trimestrales sobre la coyuntura económica, con especial referencia al cumplimiento del Plan y a los sectores de la actividad económica que presenten atrasos en el funcionamiento de las metas proyectadas;

d) Iniciar estudios especiales y controlar su realización;

e) Mejorar las bases estadísticas para la Planeación, y representar al Departamento ante el Comité Intergubernamental de Estadística;

f) Cooperar con los Jefes de las unidades regionales de Planeación en el desarrollo de sus funciones;

g) Prestar asistencia en materia de técnicas de Planeación a otras Divisiones del Departamento y a los demás organismos oficiales de planeación.

Artículo 9o.–El cumplimiento de los planes y programas del Departamento concierne a todas las Divisiones. Sin embargo la División de Estudios Económicos Globales tendrá la obligación de ejercer una supervisión de conjunto sobre el cumplimiento de dichos planes y programas, procurar el equilibrio entre los distintos sectores económicos, y efectuar las revisiones periódicas que sean necesarias. Estas funciones deberá ejecutarlas en estrecha colaboración con las demás Divisiones, y bajo la dirección y responsabilidad del Subjefe Coordinador del Departamento.

Parágrafo.–El Director de la División de Estudios Económicos Globales deberá ser un economista especializado en técnicas de Planeación.

Artículo 10.–La División de Estudios Económicos Globales tendrá una Sección de Planeación General, una Sección de Estudios Especiales y una Sección de Estudios Regionales.

A la Sección de Planeación General corresponderá el análisis de las cifras sobre el desarrollo de los planes; la revisión de las proyecciones con base en las tendencias de la economía; los cambios en los precios; la situación del cambio externo; la preparación de documentos preliminares para los informes anuales y trimestrales; y las recomendaciones sobre las medidas necesarias para mejorar las estadísticas disponibles.

La Sección de Estudios Regionales tendrá a su cuidado el estudio de los planes regionales, y sus relaciones con el Plan General: el análisis de las metas y realizaciones de los planes regionales y su interdependencia con el Plan General; la expedición de normas básicas sobre el trabajo de los organismos regionales y locales de Planeación, y la discusión periódica con funcionarios de dichos organismos sobre problemas de su competencia.

La Sección de Estudios Especiales estará encargada de realizar los estudios básicos que no pueden ser efectuados adecuadamente por otras Seccio-

nes del Departamento por insuficiencia de su personal, o porque la importancia del asunto requiera la atención de más de una División. Las tareas específicas de esta Sección se determinarán en cada caso por el Jefe del Departamento.

Artículo 11.–La División del Sector Público estará a cargo de un Director que tendrá las siguientes funciones:

a) Formular recomendaciones sobre la estructura de los gastos del sector público, que deberán comprender los gastos de funcionamiento y las inversiones del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Departamentales y Municipales, de los Establecimientos Públicos descentralizados;

b) Presentar recomendaciones sobre los principales proyectos de inversión del sector público, en cuanto a su funcionamiento y ejecución, lo cual deberá realizar en colaboración con el grupo de proyectos específicos;

c) Preparar un proyecto anual de presupuesto de inversión que esté acorde con los planes generales, el cual deberá elaborar de acuerdo con el Ministerio de Hacienda;

d) Presentar planes cuatrienales de inversión para el sector público;

e) Elaborar informes trimestrales sobre la ejecución de los presupuestos anuales de inversión y las recomendaciones adecuadas para superar posibles deficiencias;

f) Promover la creación y el mejoramiento de las unidades de planificación del sector público, excepto las del sector agropecuario.

Artículo 12.–El Director de la División deberá ser un economista profesionalmente idóneo, con experiencia en el ramo de la Hacienda Pública. Bajo su dependencia funcionarán la Sección de Estudios Generales, la Sección de Estudios Sociales y la Sección de Estudios de Infraestructura.

La Sección de Estudios Generales efectuará el análisis de la estructura y el monto global de los gastos públicos en relación con el plan de desarrollo; analizará los ingresos públicos en relación con las metas establecidas en el Ministerio de Hacienda; preparará los proyectos de presupuesto anual de inversiones, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda; elaborará los documentos preliminares de los planes cuatrienales de inversión; preparará los informes trimestrales sobre los presupuestos de inversión, y las fórmulas para solucionar los posibles obstáculos que se presenten en su cumplimiento; recomendará una política general sobre tarifas de servicios públicos y sobre los préstamos de los Municipios y los Departamentos. En ejercicio de esta última función esta Sección hará los estudios sobre los empréstitos en los cuales sea necesario el concepto del Departamento.

La Sección de Estudios Sociales deberá actuar con el grupo de Proyectos Específicos de inversión en el estudio de los sectores Educación, Salud Públi-

ca y Vivienda. Examinará los programas y proyectos de inversión en su aspecto económico y social, y su consistencia con los presupuestos y planes generales; revisará su ejecución, examinará las deficiencias en su cumplimiento, y formulará recomendaciones para solucionarlas.

La Sección de Estudios de Infraestructura tendrá las mismas funciones que la Sección de Estudios Sociales en los sectores de electricidad, gas, vías de comunicación, puertos, aeropuertos, teléfonos, radio y servicios postales, etc. La Sección tendrá a su cargo, además, el análisis, la vigilancia y las recomendaciones en materia de la estructura de las tarifas de estos servicios.

Artículo 13.–La División Agropecuaria estará a cargo de un Director, quien tendrá las siguientes funciones:

a) Colaborar con el Ministerio de Agricultura en la determinación de la política general del Gobierno para el sector agropecuario y en la elaboración de los programas subsectoriales, dentro del Plan General de Desarrollo;

b) Examinar los sistemas de las operaciones y metas de fomento en el sector agropecuario, y formular las recomendaciones que sean consecuencia de dicho examen;

c) Analizar los programas y las inversiones de las distintas dependencias oficiales que actúen en el sector agropecuario;

d) Evaluar los proyectos específicos y su ejecución, para el mismo sector, en colaboración con el grupo de proyectos específicos de inversión;

e) Prestar su colaboración a la División del Sector Público en la preparación del presupuesto de inversión;

f) Prestar su asistencia a los organismos descentralizados y privados para el fortalecimiento de unidades de programación en el sector agropecuario, y coordinar tales unidades;

g) Estudiar la política general en materia de precios en este sector.

Artículo 14.–El Director de la División será un profesional con experiencia en asuntos propios del sector. Bajo su dependencia funcionarán la Sección de Estudios Generales, la Sección de Agricultura y Bosques, y la Sección de Ganadería y Pesca.

La Sección de Estudios Generales analizará los problemas generales de la inversión en el sector agropecuario; examinará el grado de equilibrio entre los distintos subsectores; evaluará los proyectos de irrigación y sus correspondientes inversiones, en colaboración con el Grupo de Proyectos Específicos de Inversión; investigará los problemas de mano de obra, salarios, reforma agraria, tenencia de la tierra, política general, tributación y crédito relacionados con el sector agropecuario, de acuerdo con los planes generales de desa-

rrollo. La Sección deberá propender por el mejoramiento de las estadísticas agrícolas y ganaderas.

La Sección de Agricultura y Bosques actuará de acuerdo con el Ministerio de Agricultura, y las correspondientes agencias oficiales en el estudio de los objetivos y políticas recomendables en este sector, especialmente en cuanto a programas de inversión se refiere. Evaluará los resultados de los programas de fomento y formulará las consiguientes recomendaciones; analizará las tendencias de los precios desde el productor hasta el consumidor; cooperará con la División del Sector Público y el Grupo de Proyectos Específicos de Inversión, en cuanto a los programas de inversión; colaborará con la División del Sector Privado en el estudio de los problemas de la industrialización de productos; promoverá el fomento de programas de extensión agrícola, facilidades de crédito y cooperativas; utilizará las investigaciones existentes respecto a este sector, para mejorar las técnicas, tales como erradicación de plagas, mejoramiento de semillas, etc.

La Sección de Ganadería y Pesca tendrá en el ramo de su competencia, las mismas funciones que se han señalado para la Sección de Agricultura y Bosques.

Artículo 15.–La División del Sector Privado estará a cargo de un Director, quien tendrá las siguientes funciones:

a) Analizar los problemas propios del desarrollo del sector privado;

b) Cooperar con la industria, con la asesoría del Grupo de Proyectos Específicos, en la formulación de programas de inversiones;

c) Recomendar incentivos y políticas que procuren el acuerdo entre la iniciativa privada y los planes de desarrollo;

d) Promover centros planificadores en las industrias principales;

e) Establecer contactos con los sindicatos para procurar sus apoyos a los objetivos del Plan de Desarrollo y obtener un crecimiento en los niveles de productividad;

f) Cooperar con las agencias privadas de investigación;

g) Estudiar la política general de regulación de precios y formular las recomendaciones para evitar las prácticas comerciales restrictivas;

h) Dirigir los estudios sobre los sectores industriales.

Artículo 16.–El Director de esta División deberá ser un economista con experiencia en problemas generales de la industria. Bajo su dependencia funcionarán la Sección de Industria y Comercio y la Sección de Mano de Obra y Productividad.

La Sección de Industria y Comercio deberá asegurar las relaciones con la industria privada en materia de programas de inversión; evaluará solicitudes de financiación externa; iniciará estudios de factibilidad en cooperación con el Grupo de Proyectos Específicos; promoverá programas de asistencia técnica para la pequeña industria; recomendará políticas industriales en materia de privilegios fiscales, estímulos a la inversión, precios, regulación directa e indirecta de monopolios y fomento de las actividades extractivas.

La Sección de Mano de obra y Productividad elaborará inventarios y presupuestos de población económicamente activa; formulará políticas de empleo y desempleo; mantendrá relaciones permanentes con los sindicatos; promoverá programas de aprendizaje y capacitación industrial; someterá estudios sobre nivel y posible mejoramiento de la productividad; estudiará los problemas propios de la actividad artesanal; investigará las condiciones de trabajo en el sector privado, y formulará políticas adecuadas sobre salarios.

Artículo 17.–La División de Comercio Exterior estará a cargo de un Director, quien tendrá las siguientes funciones:

a) Preparar un informe anual sobre la balanza de pagos;

b) Preparar un programa anual de importaciones y formular recomendaciones periódicas en relación con este programa;

c) Estudiar sistemas para fortalecer los programas de exportación;

d) Proponer recomendaciones sobre la política adecuada en materia de administración del comercio exterior y de las negociaciones específicas relacionadas con este comercio;

e) Proponer recomendaciones sobre el control del crédito externo;

f) Mantener contacto con las agencias extranjeras de ayuda y préstamo.

Artículo 18.–El Director de esta División deberá ser un economista con experiencia en el sector privado y poseer conocimiento de lo problemas de comercio exterior y Balanza de Pagos. Bajo su dependencia funcionarán la Sección de Estudios Generales, la Sección de Importaciones, y la Sección de Exportaciones.

La Sección de Estudios Generales deberá elaborar los datos básicos y las proyecciones necesarias para el examen actualizado del comercio exterior por productos y países; elaborará los estudios de la balanza de pagos, y evaluará la posición del país en materia de cambios extranjeros. Deberá efectuar análisis de las tendencias generales en cuanto a precios internacionales, situación comercial de los demás países y negociaciones de las zonas de libre comercio. Someterá al Director estimativos y críticas sobre los programas de ayuda y préstamo externos e intervendrá en la preparación de solicitudes de financiación extranjera.

La Sección de Importaciones tendrá a su cargo el análisis previo y la formulación de recomendaciones sobre la política general en cuanto a programas de importación se refiere; elaborará presupuestos previos al respecto; examinará la estructura y los sistemas de control de importaciones y de aranceles; y realizará estudios sobre las necesidades de importaciones de sectores específicos de la actividad económica colombiana.

La Sección de Exportaciones deberá configurar una adecuada política para las exportaciones del país en materia de precios, regulaciones, incentivos y facilidades de crédito; examinará los mercados de productos específicos; y estudiará los problemas propios de los renglones de fletes, turismo y otros servicios de la Balanza de Pagos.

Artículo 19.–La División Administrativa y Asistencia Técnica estará a cargo de un Director, quien tendrá las siguientes funciones:

a) La administración general del Departamento, inclusive los problemas de presupuesto interno;

b) La administración de personal y las relaciones con las organizaciones de capacitación del mismo;

c) La preparación del programa anual de asistencia técnica extranjera, y vigilar su cumplimiento;

d) La administración de la publicidad y de las publicaciones del Departamento.

Artículo 20.–El Director de esta División será un funcionario que tenga dotes de administrador, conocimiento de los problemas de desarrollo económico y experiencia en otras dependencias del Gobierno.

Artículo 21.–La División Administrativa y Asistencia Técnica tendrá una Sección de Asistencia Técnica, una Sección de Servicios Generales y una Sección de Información.

La Sección de Asistencia Técnica auxiliará al Director en la preparación del Programa Anual de Asistencia Técnica extranjera, su cumplimiento, y en el logro de la utilización de los informes presentados por los técnicos que vengan al país en desarrollo de éste.

La Sección de Servicios Generales tendrá las siguientes funciones:

a) Llevar las Hojas de Vida de los funcionarios y empleados del Departamento;

b) Tramitar las solicitudes de empleo;

c) Expedir las certificaciones que requiera el personal;

d) Elaborar las nóminas para el pago de personal y girar los cheques para cubrirlas;

e) Las demás que le sean señaladas por la Jefatura del Departamento.

La Sección de Información tendrá las siguientes funciones:

a) Atender todo lo relativo con la biblioteca del Departamento;

b) Preparar las publicaciones del Departamento;

c) Tramitar las solicitudes sobre información;

d) Atender todo lo relacionado con la prensa escrita y hablada.

Artículo 22.–Los funcionario que actualmente prestan sus servicios al Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, podrán ser incorporados a los cargos que se establecen en el presente Decreto, mediante resolución del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación.

Parágrafo.–Los funcionarios que sean incorporados a los cargos que vienen sirviendo en la actualidad, no requerirán de nuevo nombramiento ni posesión.

Artículo 23.–Autorízase al Gobierno para hacer los traslados presupuestales que demande el cumplimiento del presente Decreto.

Artículo 24.–Este Decreto rige a partir del primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Bogotá a los veinte días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y tres.

Comuníquese y cúmplase.

Guillermo León Valencia

* * *

Proyecto de Ordenanza para un Departamento Colombiano *

Ordenanza Número ... De 1964

(.....)

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

La Asamblea Departamental de...

Ordena:

Artículo 1o.–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 en

* Este proyecto ha sido aprobado por varios Departamentos.

favor del bienestar de la comunidad. Este organismo de Planeación servirá de entidad asesora del Organo Ejecutivo y consultora del Organo Legislativo.

Artículo 2o.–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 3o.–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 4o.–El Consejo estará integrado por el Gobernador del Departamento, quien lo presidirá, dos consejeros asignados 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 concurran a las sesiones del Consejo.

Artículo 5o.–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 5o. 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 regional, 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 6o.–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 7o.–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 planes 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, vías 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 semioficiales con los planes departamentales.

g) Asesorar a los municipios que no cuenten con Oficinas de Planeación.

Artículo 8o.–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 ..... $
Tres auxiliares y encuestadores de Estadística ..... $

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 9o.–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 10.–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 11.–El Gobernador, cuando lo estime conveniente, solicitará asistencia técnica y asesoría del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos de la Nación, para la Oficina de Planeación Departamental.

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

Artículo 12.–Todos los programas de inversiones de las diferentes Secretarías departamentales que no sean elaborados por la Oficina de Planeación Departamental serán consultados a ella.

Artículo 13.–Una vez aprobados los planes y reglamentaciones por la Asamblea, sólo podrá hacerse modificaciones siguiendo el mismo procedimiento de adopción de dichos planes.

* * *

Proyecto de Acuerdo recomendado a los municipios capitales con más de cien mil (100.000) habitantes, para crear Oficinas de Planeación *

ACUERDO No. ... DE 1964
(.....)

Por el cual se crea el Organismo de Planeación Municipal.

El Consejo Municipal de...

en uso de sus facultades legales,

Acuerda:

Artículo 1o.–Créase un Organismo de Planeación Municipal, el cual 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 2o.–Para el alcance de los objetivos anteriores, el Organismo de Planeación estará constituido por el Consejo o Junta de Planeación Municipal y por la Oficina de Planeación Municipal.

Artículo 3o.–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 4o.–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.

---

* Este proyecto ha sido aprobado por varios Concejos Municipales para crear los Organismos de sus Municipios.

Artículo 5o.–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 6o.–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 concurran a las sesiones del Consejo o Junta.

Artículo 7o.–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 Concejo 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 semioficiales, 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 8o.–La Oficina de Planeación estará a cargo de un Director designado para los períodos de dos años. El Director será nombrado por el Alcalde.

Artículo 9o.–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 Investigación 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 necesario 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 Reglamentos 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 semioficiales de acuerdo con el Plan Integral.

Artículo 10.–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:

Estadístico, 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 11.–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 12.–La Oficina del Plan Regulador y las diferentes secciones estadísticas y presupuesto que están funcionando actualmente en el municipio 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 13.–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 14.–Todos los programas de inversión de las diferentes secretarias 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 15.–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

(Autores y Obras Citadas)
Ahumada Jorge: *Teoría y Programación del Desarrollo Económico.*
Agudelo Villa H.: *Memoria de Hacienda.*
Aguilar Ignacio: Del *Fomento de las Exportaciones.*
Aldrichetli Angelo: *Técnica Bancaria.*
Angel Carlos Julio: *Legislación Bancaria Colombiana.*
Alvi Fernando: *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano.*
Andrade Lleras Gabriel: *Discurso sobre Planeación.*
Arancel de Aduanas de Colombia.
Baran A. Paul: *Economía Política del Crecimiento.*
Barre Raymond: *Economía Política.*
Baycov A.: *Historia de la Economía Soviética.*
Benham F.: *Curso Superior de Economía.*
Bettelheim Charles: *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación.*
Bevan Anewrian: *Reportajes.*
Birnie Arthur: *Historia Económica de Europa.*
Bogdanof: *Economía Política.*
Boletín del II Congreso de Estudiantes de Ciencias Económicas.
Boulding Ekenneth: *Análisis Económico.*
Borgth Van der: *Política Económica.*
Bresiani - Turroni: *Curso de Economía Política.*
Brooke Willis J.: *La Banca en los Estados Unidos.*
Burrows Raymond: *Planificación Económica.*
Cartou Louis: *El Mercado Común y el Derecho Público.*
Campo Pozada Alvaro: *Ponencia a la Ley sobre Monopolio.*
Canal Rivas Jaime: *Comerciar para Crecer.*
Carbó Luis A.: *Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador.*
Carta Agraria.
Carta del Atlántico.
Cannan Edwin: *Repaso a la Teoría Económica.*
Cassel Gustavo: *Economía Social Teórica.*
Clairmonte Frederick: *Liberalismo Económico y Subdesarrollo.*
Cohen: *Economía de la Agricultura.*
Código Sustantivo del Trabajo Colombiano.
Código de Aduanas de Colombia.

Cepal: *El Mercado Común Latinoamericano.*
Cepal: *La Economía Colombiana.*
Cepal: *Estudio Preliminar de Colombia.*
Cepal: *Informe sobre Mercado Común.*
Cepal: *Desarrollo Económico de Colombia.*
Cepal: *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.*
Consuegra H. José: *Base Económica de Barranquilla.*
Consuegra H. José: *La Política Proteccionista en Colombia.*
Consuegra H. José: *Legislación Departamental y Municipal sobre Planeación.*
Clive Day: *Historia del Comercio.*
Cruz Santo Abel: *Temas de Economía.*
Constitución Política de Colombia.
Chandler V. Lester: *Introducción a la Teoría Monetaria.*
Chamberlin E. H.: *Teoría de la Competencia Monopólica.*
Child Jorge: *Detrás del Dinero.*
Decretos Oficiales.
Dell S. Sidney: *Problemas de un Mercado Común en América Latina.*
Dobb Maurice: *Introducción a la Economía.*
Dobb Maurice: *Economía Política y Capitalismo.*
Dobb Maurice: *Salarios.*
Dobb Maurice: *La Economía Soviética.*
Documentos de las Naciones Unidas sobre la Conferencia de Comercio.
Dopsch Alfonso: *Economía Natural y Economía Monetaria.*
Dillar Dudly: *La Teoría Económica de John Maynard Keynes.*
Encíclica Rerum Novarum.
Encíclica Cuadragésimo Anno.
Encíclica Mater et Magistra.
Ellsworth P. T.: *Comercio Internacional.*
Echavarría Hernán: *El Sentido Común de la Economía Colombiana.*
Echeverri Herrera Carlos: *Ensayos sobre el Monopolio.*
Einzing Paul: *La Crisis Económica Mundial.*
Einaudi Luigi: *Principios de Hacienda Pública.*
Escalante Aquiles: *Geografía del Atlántico.*
Escalante Aquiles: *Los Mocaná.*
Estey J. A.: *Tratado sobre los Ciclos Económicos.*
"El Espectador": *Avances en Peligro.*
"El Siglo": (Diario de Bogotá).
Ferguson John M.: *Historia de la Economía Política.*
Franco Holguín Jorge: *Mensaje al Congreso.*
Franco Holguín Jorge: *Reportaje sobre Política Económica Colombiana.*
Friedman S. Irving: *El Control de Cambios.*

Fulop Marco y Mora Rubio: *Bases para la Organización Administrativa de la Planeación Urbana.*
Forstman Albreent: *Dinero y Crédito.*
Fals Borda Orlando: *Acción Comunal en una Vereda Colombiana.*
Friedlancnderj Oser: *Historia Económica de la Europa Moderna.*
Gaviria Fernando: *Algunos conceptos relacionados con el encaje.*
Garver F.: *Principios de Economía.*
García Antonio: *Bases de la Economía Contemporánea.*
García Antonio: *Conferencias de Economía Política.*
García Antonio: *Problemas de la Nación Colombiana.*
Gide y Rist: *Historia de las Doctrinas Económicas.*
Gide Charles: *Curso de Economía Política.*
Guenther Rigobert: *Estado y Clases en la Antigüedad Esclavista.*
Grove L. David: *Función y Clases de la Reserva de los Bancos Centrales.*
Grove L. David: *Objetivos y Posibilidades de la Política Monetaria en los países subdesarrollados.*
Henderson H. D.: *Las Leyes de la Oferta y la Demanda.*
Hernández Rodríguez Guillermo: *Conferencia de Hacienda Pública.*
Haberler Gottfried: *Prosperidad y Depresión.*
Haberler Gottfried: *Ensayos sobre el Ciclo Económico* (Prólogo).
Hansen H. Alvin: *Guía de Keynes.*
Hansen H. Alvin: *Teoría Monetaria y Política Fiscal.*
Hansen H. Alvin: *Principios de Economía.*
Hansen H. Alvin: *La Teoría Económica de John Maynard Keynes.*
Hawtrey G. Ralph: *El Ciclo Económico.*
Hayek Friedriech: *Camino de Servidumbre.*
Hayek Friedriech: *Perspectivas de Precios y Disturbios Monetarios y Mala Orientación de las Inversiones.*
Hayek Friedriech: *La Teoría Pura del Capital.*
Harrod R. F.: *Ciclo Económico.*
Hirschman Alberto: *La Potencia Nacional y la Estructura del Comercio Exterior.*
Harris E. Seynior: *Planificación Económica.*
Harris E. Seynior: *Prólogo de la Obra de Hansen.*
Hexner Ervin: *Carteles Internacionales.*
Holguín Peláez Carlos: *El Banco Cooperativo.*
Informe Anual del Gerente del Banco de la República.
Informe Semanal de Economía.
Informe del DANE al Congreso.
James Emile: *Historia del Pensamiento Económico en el Siglo XX.*
Jewker John: *Juicio de la Planificación.*
Jones y Darkenwald: *Geografía Económica.*
Johr Adolf Walter: *Las Fluctuaciones Económicas.*

Kalnins Arvida: *Análisis de la Moneda y de la Política Monetaria Colombiana.*
Kimball Dexter S.: *Economía Industrial.*
Klinwachter Federico Von: *Economía Política.*
Keynes John Maynard: *Teoría General.*
Kemmerer W. Edwin: *Oro y Patrón Oro.*
Kno Mo-jo: *La Sociedad Esclavista China.*
Kock H. M. *Banca Central.*
Krause Walter: *El Desarrollo Económico a través del Racionalismo.*
Kuhira K. K.: *Teoría Monetaria y Política Pública.*
Lajugie J.: *Sistemas Económicos.*
Lascarro Leopoldo: *La Administración Financiera y el Control Fiscal en Colombia.*
Lascarro Leopoldo: *La Situación Fiscal de los Municipios.*
Legislación Bancaria Colombiana.
List Federico: *Sistema de Economía Nacional.*
Lewis Arthur: *Teoría del Desarrollo Económico.*
Lewinshon Richard: *Trust y Carteles.*
La Junta de Planificación de Puerto Rico.
Lojewski Werner: *El Mercado Común Europeo.*
López Michelsen Alfonso: *Discurso.*
Legislación sobre Planeación en Puerto Rico, Perú, Ecuador, Venezuela, México, etc.
Larrea Stacey Eduardo: *Las Crisis Económicas.*
Ley Primera de 1959 (Sobre Control de Importaciones).
Ley 187 de 1959 (Sobre Salarios).
Ley 155 de 1959 (Sobre Monopolios).
Ley 105 de 1959 (Sobre Zona Franca Industrial).
Leyes y Decretos sobre la Planeación Colombiana.
Lleras Camargo Alberto: *Discurso.*
Lleras Restrepo Carlos: *Discursos.*
Lleras Restrepo Carlos: *Reforma Social y Agraria en Colombia.*
Madrid Malo Néstor: *El Mercado Común Europeo.*
Marshall Alfredo: *Obras Escogidas.*
Marshall Alfredo: *Principios de Economía.*
Marx Carlos: *El Capital.*
Marx Carlos: *Historia Crítica de la Plusvalía.*
Méndez Frances: *Reportajes.*
Mejía Diego: *Informe de la Superintendencia de Sociedades Anónimas.*
Malthus Tomás Roberto: *Ensayos sobre el Principio de Población.*
Madrid Malo Néstor: *Nosotros y el Mercado Común Europeo.*
Márquez Arbeláez Hernando: *El Crédito del Estado en la Economía Colombiana.*
Mercado Abel: *Organización de la Secretaría de Obras Públicas.*
Mill Stuart John: *Principios de Economía Política.*
Matner Gonzalo: *Organización para el Planteamiento del Desarrollo.*

Mises Von Ludwing: *Teoría del Dinero y Crédito.*
Mitchell C. Wesley: *Los Ciclos Económicos.*
Morón Fabio: *Conferencias del Derecho del Trabajo.*
Memorias de Hacienda del Siglo XIX.
Nadler Marcus: *Problemas del Control del Crédito.*
Nurksen R.: *Condiciones de Equilibrio Monetario Internacional.*
Naciones Unidas: *El Mercado Común Latinoamericano.*
Neysser Hons: Sobre Producción General: *Un estudio de la Ley de Say.*
Nieto Arteta L. E.: *Economía y Cultura en la Historia de Colombia.*
Ohlin Bertil: *Algunas notas acerca de la Teoría de Estocolmo sobre el Ahorro y la Inversión.*
Ohlin Bertil: *El Problema de las Reparaciones: Una discusión.*
Pacto de Montevideo (Documentos sobre Mercado Común).
Patiño Rosselli Alfonso: *Colombia y los Organismos Internacionales para el Comercio Mundial.*
Popescu Oreste: *Introducción a la Ciencia Económica Contemporánea.*
Posada Antonio J.: *Conferencias de Economía Agraria.*
Picó Rafael: *Diez Años de Planificación en Puerto Rico.*
Petit L. y R. de Veyrac: *El Crédito y la Organización Bancaria.*
Pérez Francisco: *Discurso.*
Pigou A. C.: *Teoría y Realidad Económica.*
Pinto Aníbal: *Estabilidad y Desarrollo.*
Prebisch Raúl: *El Mercado Común Latinoamericano.*
Prebisch Raúl: *Panorama General de los Problemas de Regulación Monetaria y Crediticia en el Continente Americano.*
Prebisch Raúl: *Conferencia de Comercio y Desarrollo.*
Prebisch Raúl: *Hacia una Nueva Política Comercial en Pro del Desarrollo.*
Perdomo Nicasio: *Anotaciones sobre la Reforma al Banco Central.*
Ricardo David: *Principios de Economía Política.*
Roses Wenceslao: *Prólogo a la Historia Crítica de la Plusvalía.*
Roll Eric: *Historia de las Doctrinas Económicas.*
Robinson J.: *Economía de la Competencia Imperfecta.*
Robinson E. A. G.: *Monopolio.*
Robles Luis Rafael: *Conferencias sobre Economía Bancaria.*
Rodríguez Tomás: *Descentralismo y Planeación en Colombia.*
Rothschild K. W.: *Teoría de los Salarios.*
Revista del Banco de la República.
Revista: *Economía Colombiana.*
Revista: *Economía Gran Colombiana.*
Revista: "Semana".
Revista: "El Economista".
Restrepo Jaramillo Cipriano: *Un problema que interesa a todos los trabajadores de Colombia.*

Robertson Dennis H.: *Panorama de la Controversia Monetaria Actual.*
Rodríguez Hernández Guillermo: *Curso de Ciencia Financiera.*
Rivera Farfán Jorge: *Bases para la Organización Administrativa de la Planeación Urbana en Colombia.*
Rist Charles: *Historia del Crédito y la Moneda.*
Second Five Year: *Plan de la India.*
Salcedo Leonor y Narváez Jorge: *La Acción Comunal en Colombia.*
Sommer Harold M.: *Bibliografía Clasificada de Artículos sobre el Ciclo Económico.*
Samper Armando: *Importancia del Café en el Comercio Exterior de Colombia.*
Salant William A.: *La Política del Comercio Exterior en el Ciclo Económico.*
Schneider Eric: *Teoría Económica.*
Segal Luis: *Principios de Economía Política.*
Samuelson Paul A.: *Curso de Economía Moderna.*
Smith Adams: *Riqueza de las Naciones.*
Schumpeter: *Teoría del Desenvolvimiento Económico.*
Solís Leopoldo: *Controles Selectivos del Crédito.*
Stolper W. F.: *Protección y Salarios Reales.*
Swezy Paul M.: *Teoría del Desarrollo Capitalista.*
Swezy Maxine Y.: *La Economía Nacional Socialista.*
Sayers R. S.: *La Banca Moderna.*
Sayers R. S.: *El Banco Central en una Economía en Desarrollo.*
See Henry: *Origen y Evolución del Capitalismo.*
Sola Alberto: *Mercado Común Latinoamericano.*
Sojo José Raimundo: *Reforma en Planeación.*
Soule George: *Ideas de los Grandes Economistas.*
Timbergen Jan: *Planificación del desarrollo.*
Tratado de Montevideo.
Tobón Lázaro: *Significación Económica de la Compensación Bancaria.*
Torres Arsenio: *La Carta Magna del Trabajo Cristiano.*
Torres C. Guillermo: *Historia de la Moneda en Colombia.*
Utria Rubén Darío: *Bases del Planteamiento Urbanístico.*
Utria Rubén Darío: *La Acción Comunal como Programa de Gobierno.*
Vargas A. Llanos S. y otros: *Estudios sobre Zonas y Puertos Libres.*
Varga E.: *Las Crisis Económicas.*
Vito Francesco: *Economía Política.*
Vallarino Juan Carlos: *Tratado de Economía Política.*
Valencia Zea Arturo: *Derecho Civil.*
Valencia Luis Emiro: *Mercado Común Democrático.*
Valencia Guillermo León: *Discursos.*
Varios Autores: *Manual de Economía Política.*
Viner Jacob: *Comercio Internacional y Desarrollo Económico.*
Vollert Klaus: *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.*

Von Mises Ludwin: *Teoría del Dinero a Crédito.*
Whittaker Edmond: *Historia del Pensamiento Económico.*
Weber Adolfo: *Introducción al Estudio de la Economía Política.*
Weber Max: *Historia Económica General.*
Wichssell Knut: *Lecciones de Economía Política.*
Zamora Francisco: *Tratado de Teoría Económica.*
Zeuthen F.: *Teoría y Método Económico.*
Zwiedinetko Sgdenhorst O.: *Economía Política General.*

José Consuegra Higgins con los directivos de la Universidad Simón Bolívar, en el Patio de Actos de la Casa de la Cultura.

Von Mises Ludwin: *Teoría del Dinero a Crédito.*
Whittaker Edmond: *Historia del Pensamiento Económico.*
Weber Adolfo: *Introducción al Estudio de la Economía Política.*
Weber Max: *Historia Económica General.*
Wichssell Knut: *Lecciones de Economía Política.*
Zamora Francisco: *Tratado de Teoría Económica.*
Zeuthen F.: *Teoría y Método Económico.*
Zwiedinetko Sgdenhorst O.: *Economía Política General.*

APUNTES DE ECONOMÍA POLÍTICA

Para señalar la importancia de este libro del profesor José Consuegra, bastaría con recordar que su primera edición se agotó unos pocos meses después de haber sido puesta en venta. El dominio de los temas tratados y, especialmente el intento de presentar planteamientos doctrinarios de economías subdesarrolladas en el análisis de la teoría económica, le dan a la obra cierta característica de originalidad.

En la América Latina se han venido dando los primeros pasos en la formación de planteamientos propios en el campo de la economía. En verdad hasta ahora los aportes son reducidos, por la demasiada confianza o el complejo que se tiene ante todo lo que sea foráneo; pero en buena hora, los estudiosos de esta ciencia parecen preocuparse más por la investigación e interpretación de los fenómenos del desarrollo y por la aplicación adecuada de las teorías de la política económica en sus países. En el mismo campo de la enseñanza, ya se ha comenzado también a escribir los tratados y textos propios. Por ejemplo, en los "Apuntes de Economía Política" no sólo se explican las teorías con casos de la economía colombiana, sino que también se exponen doctrinas defensivas en los comentarios críticos que se hace a la política económica.

Al referirse a este aspecto de la obra, el eminente economista doctor Oreste Popescu, Profesor titular de Economía en la Universidad Nacional de la Plata y en la Universidad Católica Argentina, ha dicho: "Quiero manifestar muy sinceramente que me gustó muchísimo este libro, tanto por el dominio del tema y la claridad y sobriedad del estilo, como porque, debo confesar, he aprendido muchos aspectos que desconocía, particularmente a los referentes a la legislación política colombiana sobre planeación, salarios, monopolios, etc. En mi cátedra he recomendado a mis alumnos esta obra".

Este libro del profesor Consuegra tiene otro mérito: la sencillez en la explicación de las teorías y el acoplo bibliográfico que respalda su contenido científico. Estas cualidades han sido bien comentadas por los profesores en la materia. El doctor Max Getulio Bustamante, profesor de Teoría Económica de la Universidad de San Marcos, Lima, así lo expresaba cuando escribía recientemente: "Obra amplia, de estilo sencillo y claro, que ha puesto al alcance de quienes la consultan, doce temas muy importantes de la Teoría Económica. Esfuerzo de un profesor colombiano, **Apuntes de Economía Política**, es un texto de fácil consulta para estudiantes necesitados de elementos y conceptos sencillos para comprender la problemática económica".

El autor, José Consuegra, ha sido Decano de las Facultades de Economía de las Universidades del Atlántico y Cartagena y profesor de cátedras de Teoría Económica y Política Económica, en las Universidades: Nacional, Cauca, América, Libre, Gran Colombia, Atlántico, Cartagena, Jorge Tadeo Lozano y Externado de Colombia. Ha escrito otras obras sobre Planeación Económica y Comercio Internacional. Ha estado al frente de organismos de planificación municipal y nacional. Ultimamente desempeñó el cargo de Consejero Nacional de Política Económica y Planeación.

Mayo de 1964