

Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960¹

Decsi Arévalo Hernández

El signo predominante del cambio operado en la economía colombiana en el siglo XX es sin duda el proceso de industrialización. Los excedentes de capital generados en la separación de la producción y la comercialización del café, la desestructuración de la hacienda cafetera, la urbanización, la participación del Estado en la dotación de infraestructura y la modernización institucional, fueron pasos firmes en la configuración de la estructura económica del país.

Estos cambios generaron el ambiente para asimilar las ideas de intervención estatal, adelantar la renovación institucional y coadyuvar a la transformación socio-cultural del país. No obstante, dada la limitación de recursos domésticos, la ayuda externa se convirtió en requisito de este proceso. De la economía internacional se esperaba ayuda técnica y financiera, mejoramiento de los ingresos por exportaciones, aumento de la oferta interna por la vía de las importaciones e inmigraciones que permitieran la transferencia de conocimiento técnicos, el impulso a nuevas actividades productivas y la presencia de mano de obra calificada.

Ante tales requerimientos era preciso crear las bases que hicieran posible dicho aprovisionamiento y aprovechar los recursos propios para alcanzar el fortalecimiento interno. Sin embargo, la consecución de estas metas estaba supeditada a la interrelación entre el interés internacional y el nacional.

En el ámbito internacional se observaba el fortalecimiento de Estados Unidos en las esferas política y económica. Esta influencia se podía apreciar en la defensa del panamericanismo, que fue acometida primero con la doctrina Monroe, luego, con las propuestas de Roosevelt y su política del buen vecino, después con los pronunciamientos de Truman y McCarthy, y finalmente, por medio de la Alianza para el Progreso.

¹ Este artículo tiene como base la investigación titulada "Misiones económicas internacionales y política en Colombia 1930-1968", que se realizó gracias al apoyo del Comité de Investigaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

Igualmente, su participación en la economía internacional se refleja con especial énfasis en la postguerra, a través de las decisiones tomadas en los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, los cuales defendían la inconvertibilidad de la moneda y el multilateralismo comercial.

Desde el plano doméstico, la intervención del Estado en la economía -durante el período en estudio- corría pareja con la formación y fortalecimiento del mercado interno. Por eso era preciso que el Estado tecnificara el manejo de las instituciones económicas y creara los organismos públicos encargados de su control; contara con diagnósticos sobre la estructura y funcionamiento de la economía nacional, que sirvieran de base al diseño de políticas de crecimiento adecuadas; y también que identificara las fuentes de financiamiento que hicieran posible dicho crecimiento.

La relación entre el interés nacional y el internacional ha sido vista de distintas maneras. Los enfoques difundidos ampliamente en los años 50 y 60 veían la participación internacional bajo la óptica de su influencia en el desarrollo de los países latinoamericanos. Los académicos de estos países se preguntaban: ¿por qué las economías latinoamericanas no habían logrado igual grado de desarrollo que los países industrializados? La respuesta a este interrogante generó una corriente denominada dependencia, en la cual la explicación a este fenómeno provenía justamente de la interferencia externa en la evolución de los países. Los argumentos cubrían desde las condiciones de orden político-militar hasta la extracción del excedente por parte del capital extranjero.

Los críticos de esta interpretación se inclinaron por incluir en el análisis la capacidad de las élites criollas para intervenir en las decisiones de política

económica adoptadas en los países. Esta precisión se consideraba fundamental, toda vez que los determinantes del subdesarrollo eran provocados por los conflictos internos entre el capital y el trabajo. Adicionalmente, no se subestimaba la importancia del Estado en la orientación del desarrollo.

Estos debates propiciaron la extensión de los estudios sobre las condiciones particulares de cada nación, pero se abandonaron progresivamente las tesis de la dependencia.

Recientemente, los análisis de los procesos de ajuste llevados a cabo en las economías latinoamericanas, en los setentas y ochentas, han llamado la atención sobre la vigencia de los temas abordados por la dependencia y han ofrecido una alternativa de aproximación, en la cual la presencia internacional se puede apreciar a través de sus mecanismos de influencia y las condiciones internas de los países que los hacen vulnerables a ellos.²

Sin duda, una investigación de tal complejidad resulta estimulante y con seguridad aportaría importantes elementos de juicio en la comprensión de las relaciones entre Colombia y la economía mundial. No obstante, una contribución a este conocimiento se puede hacer a través del estudio de las misiones económicas internacionales que llegan al país y que constituyen un importante punto de inserción en la economía mundial que gira en torno a Estados Unidos.

Durante el período aquí estudiado el país recibió varias misiones económicas extranjeras, algunas solicitadas directamente por el gobierno colombiano y otras adelantadas en el marco de los acuerdos con organismos internacionales. Estas misiones contribuyeron de manera significativa a la configuración de una estructura institucional

2 Barbara Stallings. "La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural", en Stephan Haggard y Robert Kaufman. *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado* Bogotá, Cerec, 1994. Los mecanismos a que se refiere esta autora son, en el primer caso, la operación y el impacto de los mercados internacionales en la economía doméstica; en el segundo el nexo económico, político e ideológico entre los grupos domésticos y los actores internacionales; y el tercero las relaciones de poder entre los actores internacionales y los gobiernos de los países subdesarrollados

acorde con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, a la transmisión del conocimiento en teoría y política económica, al aprendizaje de técnicas de manejo macroeconómico y al estudio de las condiciones y potencialidades del desarrollo económico colombiano.

El presente artículo reseña la participación de algunas de estas misiones en el proceso de cambio que vivió la economía colombiana entre 1930 y 1960. Se estudian, en particular, las misiones Kemmerer (1930), Currie (1950), Cepal (1954), Lebret (1955) y Cepal (1958). La primera parte del artículo presenta una breve síntesis del contexto en que se presentan y sus recomendaciones y la segunda se ocupa de auscultar los comentarios que en el país suscitaron algunas de tales sugerencias.

Diagnósticos y Recomendaciones

a) La segunda misión Kemmerer (1930)

Aunque débil, la articulación de Colombia al mercado mundial permitió que en la economía nacional se manifestara la crisis internacional. A partir de 1929 se produjo una fuerte caída de las

reservas internacionales; el desplome de los precios cafeteros (pasaron de 27,26 centavos de dólar en 1928 a 10,46 centavos en 1933) explica buena parte del descenso en las reservas, este mercado cubría cerca del 80% del total de exportaciones, por lo cual disminuyó considerablemente los ingresos por exportaciones. El otro rubro importante en la contracción de ingresos externos fue la suspensión del crédito, ocasionado por la crisis internacional y por la pérdida de confianza de los acreedores extranjeros en la capacidad de pago del país.³

El descenso de los ingresos externos estuvo acompañado de una caída en las importaciones (de US\$158,9 en 1928 a US\$44,7 en 1933), que ocasionó un rudo golpe a la finanzas públicas, puesto que el aduanero era el principal ingreso del Estado (más del 60% del total de ingresos corrientes); esta circunstancia contribuyó a prolongar el déficit fiscal que se registraba desde 1926. Así, el gobierno tuvo que enfrentar simultáneamente la interrupción de los flujos de crédito, la reducción de los ingresos aduaneros y los mayores pagos por la deuda externa adquirida durante los años de bonanza.

Indicadores de la situación macroeconómica

Años	PIB VAR. %	Reservas Internacionales (US\$ millones)	Balance Fiscal % del PIB	Inflación %	Tasa de Cambio Pesos por US\$
1928	7.3	60.2	-4.54	17.1	1.02
1929	3.6	50.9	-0.09	8.3	1.03
1930	-0.8	29.9	-0.36	-19.7	1.03
1931	-1.6	19.3	0.38	-21.5	1.03
1932	6.6	15.9	0.13	-24.4	1.05
1933	5.6	17.5	-1.16	-41.4	1.24
1934	6.3	17.0	0.05	39.6	1.62

Fuente: Banco de la República. *Principales indicadores Económicos 1923-1992* Los datos sobre balance fiscal se tomaron de Meisel y otros. *Op. cit* P. 276

3 En torno a la evolución macroeconómica de la crisis en Colombia pueden verse los trabajos de Fabio Sánchez, "Moneda y política monetaria en Colombia, 1920-1939" en Fabio Sánchez, *Ensayos de historia monetaria y bancaria*, Bogotá, Tercer Mundo editores, 1994. Meisel y otros. *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura* Bogotá, Banco de la República, 1990. José Antonio Ocampo. "Crisis mundial y cambio estructural", en José A. Ocampo. *Historia económica de Colombia* Bogotá, Tercer Mundo editores, 1987. Ocampo y Montenegro. *Crisis mundial, protección e industrialización* Bogotá, Cerec, 1985.

El resultado de este proceso fue una drástica recesión con caídas del PIB en 1930 y 1931. Este escenario determinó la paralización de las obras públicas y el descenso de la producción, con lo cual el desempleo estuvo al orden del día.

En este escenario llega al país la Misión Kemmerer con el propósito de ayudar a la estabilización de las condiciones económicas internas, conservando la adhesión al patrón oro. Esta visita se consideraba conveniente para aprovechar el concurso de técnicos de países con mayor experiencia administrativa que pudieran suministrar su consejo para la organización de las finanzas y el desarrollo económico y comercial colombiano. El espíritu de esta propuesta descansaba en la idea de seguir "una política de cooperación y no de litigio con el capital extranjero",⁴ tal como lo expresaba el recién electo presidente Olaya Herrera.

La misión había sido contratada por primera vez durante la administración de Pedro Nel Ospina, con el objetivo de reformar el sistema financiero y fiscal. Esta misión llegó al país en marzo de 1923 y después de dos meses presentó al gobierno nacional diez proyectos de Ley, de los cuales fueron aprobados los siguientes: Estatuto orgánico

del Banco de la República, creación de la Superintendencia Bancaria y reglamentación de los bancos privados, formación del presupuesto nacional, fijación del número y nomenclatura de los ministerios, administración y recaudo de rentas nacionales, creación de la Contraloría General y reorganización de la contabilidad nacional organización del impuesto al papel sellado y timbre nacional y reglamentación de títulos negociables.

En agosto de 1930 llegó a Colombia, por segunda vez, la misión Kemmerer. Para ésta el mantenimiento del patrón oro era el eje del saneamiento económico; por ello, era indispensable que el banco central fuera prudente en la asignación del crédito y el control de la oferta monetaria, determinara un adecuado nivel de la tasa de redescuento y lograra un riguroso manejo de la cartera. Adicionalmente, era necesaria la obtención de presupuestos públicos equilibrados y la reorganización administrativa que permitiera un manejo técnico, ahorro en costos y mayor eficiencia en las funciones.

Luego de dos meses de trabajo, la Misión de Consejeros presentó como resultado 17 proyectos de Ley, de éstos 11 fueron puestos a consideración del Congreso, pero tan sólo 7 se convirtieron en leyes de la República:

Ley 57 de 1931	Reforma la Ley 45 de 1923 sobre establecimientos bancarios y a la 68 de 1924
Ley 73 de 1930	Sobre reservas oro y encaje bancario
Ley 82 de 1931	De reforma a la Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República
Ley 79 de 1931	Código de Aduanas
Ley 43 de 1931	Sobre administración y recaudación de rentas
Ley 81 de 1931	Reformas al impuesto sobre la renta
Ley 64 de 1931	Reforma a la Ley orgánica de presupuesto
Ley 30 de 1931 y decreto 2223 de diciembre 18/1931	Gravamen a la exportación de banano

⁴ El Tiempo, 21 de abril de 1930, pág. 1. Ver también El Tiempo, 22 de abril de 1930, pp. 1 y 4 y 26 de abril de 1930, pp. 1 y 14. Algunos detalles sobre la contratación de la segunda misión Kemmerer pueden leerse en Meisel y otros. Op. cit., pp. 327-330. Ver también Paul Drake, "II Misión Kemmerer, Postración al debe (1929-1933)", *Economía Colombiana* No.155, marzo de 1984

Los proyectos que más atención recibieron en los debates fueron los relativos al manejo monetario, por ser quizás los que podían ofrecer una solución de corto plazo a los problemas económicos derivados de la crisis. De una parte, se procuraba aumentar la disponibilidad de dinero sin afectar la convertibilidad y de otra, balancear la participación de los accionistas en la Junta Directiva (quedó conformada por tres representantes del gobierno, dos por los accionistas de bancos colombianos, uno por los bancos extranjeros miembros, uno por las cámaras de comercio, uno por las asociaciones agrícolas departamentales y uno por la Federación Nacional de Cafeteros).

Las reformas impositivas estaban orientadas a diseñar un cuerpo coherente de normas en las que se lograra la simplificación de procedimientos y la aplicación de métodos técnicos en la fijación de los tributos.⁵ En la parte organizativa se centralizó la administración, se vincularon como funcionarios del Estado a todos aquellos que ejercían algún cargo en la administración tributaria y se abandonó el sistema de fijación de impuestos hecho por las Juntas Municipales, que no contaban con suficientes conocimientos del tema y estaban sujetas a las influencias políticas.

El objetivo de contar con un presupuesto fiscal equilibrado tenía como requisito la existencia de un código orgánico de presupuesto. La ley 64 de 1931 otorgó mayores facultades al Ministerio de Hacienda para el manejo de la política fiscal, bajo la consideración de que a ese organismo le correspondía "el deber y la responsabilidad exclusiva de conservar el equilibrio del presupuesto".⁶

El proyecto de impuesto a las exportaciones de banano fue el único de las propuestas puntuales hechas por la Misión que fue objeto de debate en el Congreso. Esta medida que proponía un

impuesto de 2 centavos por racimo, sobre todo el banano exportado, generó una fuerte discusión con la United Fruit, que fue saldada con el cobro de 3 centavos por racimo pero con la promesa, hecha por el presidente, de no establecer más impuestos sobre este ramo en los siguientes veinte años.

Las otras propuestas hechas por la Misión de Consejeros se referían a la contabilidad, la Contraloría, la deuda pública y a más gravámenes, algunos de los cuales fueron implementados posteriormente.

Un comentario especial merece el problema de la deuda externa. De acuerdo con Paul Drake y Patino Roselli,⁷ la contratación de la misión Kemmerer estaba ligada al interés de brindar a los banqueros norteamericanos la seguridad de que Colombia estaba haciendo las reformas requeridas para sanear sus finanzas públicas, con miras a restablecer las condiciones crediticias. Similar diagnóstico se podía derivar de la opinión expresada por William Dunn, miembro de la misión: en su concepto los desórdenes reportados en varios países suramericanos fueron el motivo para que muchos inversionistas norteamericanos consideraran que no eran seguras las inversiones en bonos de estos países; para resarcir esa confianza era necesaria no solamente la estabilidad política (de la que Colombia era un ejemplo sobresaliente) sino también era preciso establecer los factores favorables o desfavorables al cumplimiento de los compromisos extemos.⁸

En 1929 el saldo de la deuda pública externa de largo plazo ascendía a US\$59.526.000 y £1.921 y la de corto plazo a \$5.000.000 y £600.000. El 30 de junio de 1930 un grupo de banqueros encabezado por The National City Bank of New York y The First National Bank of Boston, presenta a Olaya Herrera una propuesta para adelantar un crédito de 20.000.000 oro americano destinados a

5 Historia de la Leyes, 1931, tomo XVIII

6 Este concepto es de la Misión y esta citado en Francisco de Paula Pérez. Memoria de Hacienda 1931. Banco de la República, Bogotá, p.46.

7 Alfonso Patino Roselli. La prosperidad a debe y la gran crisis 1925-1935. Bogotá, Banco de la República, 1981

8 William Dunn. "Situación y perspectivas de Colombia en la actualidad". El Tiempo, 15 de mayo de 1931, p.1

pagar los bonos de deuda pública con vencimiento en 1931. Este préstamo estaba sujeto, además de fijar su destinación, a la autorización del congreso al gobierno nacional para contratar préstamos bancarios, al cumplimiento de un presupuesto equilibrado en la vigencia de 1931, a la autorización sobre autonomía en la organización, administración y construcción de los ferrocarriles nacionales y a la limitación de la deuda pública.⁹

Con la Ley 3 del 8 de septiembre de 1930 el congreso autorizó al poder ejecutivo para celebrar contratos de préstamos bancarios a corto plazo hasta por la cantidad de \$30.000.000. Por la Ley 75 del 13 de diciembre de 1930, se limitó el monto de la deuda pública nacional, esta ley tuvo como base uno de los informes de la Misión Kemmerer. Con la Ley 29 promulgada en la legislatura de 1931 se reorganizó el ramo de ferrocarriles, para darle mayor autonomía. Los esfuerzos de ajuste fiscal rindieron sus frutos, en el año de 1931, después de cinco años consecutivos de déficit, el gobierno obtiene finalmente un pequeño superávit del 0.38% del PIB.

La deuda de corto plazo se revisó sucesivamente desde agosto de 1930. En septiembre de 1931, cuando se vencían todos los empréstitos, se hizo un nuevo contrato por US\$16.822.353,95, en donde se incluía las deudas en dólares, libras y francos. Este contrato también sufrió prórrogas sucesivas.

Esta renovación constante de la deuda externa refleja las dificultades del gobierno nacional para acopiar los recursos necesarios. El lento ritmo de recuperación de la balanza comercial, la persistente deflación y el bajo crecimiento de los ingresos públicos (a pesar de los sucesivos incrementos y la creación de nuevos gravámenes), conforman este escenario de penuria fiscal. Esta

situación condujo a que se fuera limitando paulatinamente el pago de la deuda, hasta que en 1935 se suspendió completamente el servicio de la deuda de largo plazo.

b) La misión Currie (1950)

En el período de la postguerra surgió como foco de inquietud económica a nivel internacional el problema del desarrollo. En la Carta del Atlántico, firmada por Inglaterra y Estados Unidos en agosto de 1941 -y suscrita por muchas naciones, entre ellas Colombia-, se planteaba la urgencia de adelantar medidas tendientes a mejorar el nivel de vida de la población para evitar que, en aras de mejores condiciones, ésta se inclinara por aceptar las ideas comunistas. En esta Carta también se proclama la autonomía de los pueblos, el multilateralismo comercial y la colaboración económica entre todas las naciones para asegurar mejores condiciones de trabajo, adelanto económico y seguridad social.¹⁰ Propuestas similares fueron adelantadas a partir de los organismos internacionales creados en esa época como la ONU y el BIRF.

En este ámbito se situaba el punto de arranque para que el Estado se interesara por impulsar y planear el desarrollo económico. La intensificación del proceso industrializador, la ampliación del mercado interno y el aumento de la población urbana, configuraban un escenario cambiante que permitía y esperaba la sistematización de los datos correspondientes a la nación, al estado de sus recursos y a las prioridades sobre las cuales debía descansar el progreso.

La historia del contrato que da lugar a la Misión Currie se inicia en 1948, cuando en Bogotá tiene lugar la Conferencia Panamericana y se desata la conmoción social conocida como el Bogotazo."

9 Ministerio de Hacienda. Empréstitos externos nacionales. Imprenta nacional, Bogotá, 1932

10 Ministerio de la Economía Nacional. "Política económica deposit-guerra", revista Comercio e Industrias, No. 14, Bogotá, septiembre de 1946. En este documento se presentan la Carta del Atlántico, los acuerdos de Bretton Woods: BIRF y FMI, la agenda sobre tratado multilateral sobre comercio y trabajo propuesta por Estados Unidos y la declaración de Inglaterra y Estados Unidos sobre política comercial en diciembre de 1945, en la cual se incluye la propuesta colombiana de tener en cuenta "las especiales condiciones que prevalecen en los países cuya industria manufacturera está aún en las etapas iniciales de su desarrollo, y las cuestiones que surgen en conexión con las mercancías que están sujetas a especiales problemas de ajuste en los mercados internacionales".

11 Lauchlin Currie. Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo El caso colombiano. Bogotá, Cerec-Fescol, 1984. Roger Sandllands. Vida y política económica de Lauchlin Currie Legis, 1990. Ver también, Hernán Jaramillo Ocampo. 1946-1950: de la unidad a la hegemonía conservadora. Bogotá. Editorial Pluma, 1980, Cap. 7

Terminada la Conferencia el gobierno colombiano hace una solicitud de crédito al Banco Mundial por valor de US\$78 millones, destinado a obras de reconstrucción e inversiones varias (Fomento agrícola, irrigación, electrificación, ferrocarriles, carreteras y la iniciación de Paz del Río).

Como lo cita Giraldo,¹² las negociaciones no tuvieron éxito por cuanto esos organismos exigían como requisito para el desembolso el cumplimiento de los principios acordados en Bretton Woods y la corrección del desbalance externo. Los técnicos del FMI recomendaban la unificación y devaluación de la tasa de cambio, pero el gobierno colombiano se oponía a esta medida argumentando que la oferta cafetera no respondía a estímulos de corto plazo, mientras que los capitales sí, por ello una devaluación no produciría sustanciales aumentos de las exportaciones cafeteras, pero sí fuga de capitales; además podrían producirse presiones inflacionarias. Después de muchas discusiones, el Estado devaluó en 10% la tasa de cambio, redujo el impuesto de giro y eliminó la prima cafetera (según el FMI esta era equivalente a tener una tasa de cambio preferencial).

Con este antecedente, a finales de 1948 se inician las conversaciones entre John McCloy presidente del BIRF y Emilio Toro miembro de la junta de Directores Ejecutivos del mismo organismo, en torno a la concesión del empréstito. Frente a los reparos de McCloy sobre la falta de garantía de un adecuado uso de los recursos, se decidió el envío de una Misión del BIRF para que hiciera tal evaluación. Esta situación propició que por primera vez una misión de ese organismo tuviera que ver no sólo con proyectos específicos, sino con un amplio rango de tópicos incluyendo aspectos de política macroeconómica general y temas como salud, educación y administración.¹³

En Mayo de 1949 se decidió el envío de la Misión, a cargo del profesor Currie. Esta Misión fue conformada por expertos en los diferentes campes que se iban a tratar y procedentes de distintas instituciones.¹⁴ El principal objetivo expresado por el Banco era el de enunciar las bases para un programa coherente y global de desarrollo, orientado a elevar el nivel de vida de la población. Al decir del Banco Mundial, el informe sólo sería plenamente efectivo si sirviera como guía para hacer un programa de desarrollo lógico y bien equilibrado y como medio para educar a la opinión pública.

Dentro del diagnóstico presentado por la Misión se destacaba el bajo nivel de vida de la población, reflejado en la falta de elementos básicos como salud, educación, vivienda y bienes y servicios. Pero estas deficiencias tenían solución, pues, provenían de la baja productividad ocasionada por factores distintos a la disponibilidad de recursos naturales; el problema fundamental se reducía a la asignación de recursos. Se trataba más bien de distribuir los fondos internos, ya que el capital extranjero se concebía como una ayuda deseable y no como un requisito para el desarrollo. Los recursos a reubicar eran especialmente la fuerza de trabajo y el capital: en el primero había que propiciar una distribución poblacional mayoritariamente urbana; en el segundo era preciso sustituir la importación de algunos bienes para que con el ahorro que de ello se hiciera pudiera incrementarse la inversión de capital.

El estudio se desarrolló por ramas de la actividad económica e incluyó los elementos que competen a la política económica. Teniendo en cuenta que el diagnóstico general es el bajo nivel de productividad, las medidas estaban orientadas a incrementarlo en los diferentes sectores.

¹² Cesar Giraldo. *Estado y Hacienda Pública*. Bogotá. Contranal, 1994. Pp. 142-143

¹³ Lauchlin Currie. *Bases de un programa de fomento para Colombia* DNP-Fonade. Bogotá, 1990, Prólogo.

¹⁴ Entre los expertos estaban: Roger Anderson, asesor en cambios exteriores y funcionario del FMI; David Gordón, funcionario del BIRF, asesor en servicios públicos; Richard Musgrave, especialista en hacienda pública, moneda y banca y Joseph Mountin, jefe de sanidad del servicio de salud pública de los Estados Unidos; también se contó con especialistas en el ramo de petróleos, ferrocarriles y cuentas nacionales.

En el sector agrícola la estrategia tenía varios componentes: a) fiscal, creado para estimular la utilización eficiente de la tierra, por medio del gravamen a los terrenos improductivos; b) planeación, a la que además se debía sumar la coordinación de los diversos programas que se adelantaran; c) productivo, en donde se proponía el reacomodamiento de la producción para que la explotación agrícola se desarrollara en terrenos planos susceptibles de ser mecanizados y se abandonaran las explotaciones en zonas de ladera; y d) crediticio, en donde se ampliara la capacidad, pero estableciendo créditos condicionales.

En el ramo industrial se trataba de incrementar la eficiencia y reducir los costos, entre los cuales se encontraba la mano de obra: una mayor disponibilidad de trabajadores permitiría ajustar los salarios a las condiciones de eficiencia. Como puntos centrales para una estrategia del desarrollo, la Misión dedicó varios capítulos al problema del transporte, en sus diversas modalidades; y luego se ocupó de la salud, la educación, la higiene y los servicios públicos.

Es preciso destacar que uno de los llamados de atención más significativos fue sobre la importancia de contar con órganos de planeación, que permitieran fijar directrices de largo plazo y responder a las dificultades coyunturales.

Para llevar a la práctica las recomendaciones de la Misión Currie se creó el Comité de Desarrollo Económico, por medio del Decreto 2838 del 1 de septiembre de 1950. Este fue conformado por un grupo de ciudadanos sin compromiso político con el Estado, con el fin de evaluar dichas recomendaciones y darles la forma de Ley de la República.¹⁵

Un pilar importante de la misión Currie fue el informe sobre la organización administrativa del país

entregado en 1951. La misión era enviada como un complemento de las recomendaciones de la misión económica, pues las mejoras organizativas eran prerrequisito para lograr una producción y utilización eficiente de los recursos. La Misión se orientó a lograr que la estructura administrativa tuviera un diseño que le permitiera ser más eficaz, teniendo en cuenta que "sería utópico esperar que a través de cambios en la organización pudiera elevarse el nivel de eficiencia y honestidad en el Gobierno por encima del nivel de eficiencia y honestidad del país".¹⁶

Esta percepción tendía a reforzar la postura que defendía la importancia de la intervención del Estado en la economía, que se oponía a lo que percibe la Misión en el país, en donde "en un sector crecido de la población, [hay] una actitud cínica, casi derrotista, frente a las cosas del Gobierno y de la "política". Hay una sensación de frustración, de que nada puede hacerse y que el menor mal se logra restringiendo el papel del Gobierno en la medida de lo posible, distribuyendo al mismo tiempo el mayor número de actividades gubernamentales entre entidades semi-autónomas o completamente independientes".¹⁷ Contrario a esta posición Currie opinaba que era mejor la intervención, si ésta no obstruía la actividad privada y se desenvolvía de acuerdo con la planificación, entendida como la aplicación de un estudio intenso y técnico que permitiera revisar y ajustar las líneas de conducta de la Administración Pública.

Dentro de estos lineamientos se proponían como principios la delegación de autoridad y el desarrollo de medios de control y dirección, teniendo como base la planificación y coordinación de actividades. Este sistema debía funcionar con normas de responsabilidad -de cada empleado- claramente especificadas y circunscritas a las atribuciones necesarias para el estricto desempeño de su cargo.

¹⁵ Para Currie la existencia de este Comité fue una de las razones del éxito del informe, pues no corrió la suerte de muchos informes: reposar en los anaquelos de las instituciones. La inspiración del Comité estaba en la Comisión Real Británica, a la cual se recurre cuando se trata de resolver un asunto sobre el cual el gobierno no tiene suficiente claridad o cuando no existe una opinión pública lo suficiente formada como para permitir la legislación al respecto. Lauchlin Currie, Op. cit. Pp.102-103

¹⁶ Ibíd. P. XX

¹⁷ Ibíd. P. XXI

Una preocupación fundamental dentro de la administración pública era el recurso humano. A este punto la misión le dedicó varios capítulos, su objetivo principal era lograr un equipo técnicamente calificado y apartado de las influencias partidistas. El instrumento fundamental para llegar a dicha meta era la carrera administrativa, basada en el principio del mérito y sin distinciones de carácter partidista o religioso.

De los dos proyectos presentados por la Misión del BIRF (programa de fomento y reforma administrativa) se puede deducir que la principal influencia es de carácter institucional, teniendo en cuenta que se trataba de establecer las bases para que la economía colombiana se pusiera a tono en la orientación del desarrollo y en la aplicación de técnicas modernas de la administración.

c) La Misión Cepal (1954)

En 1949, al poco tiempo de haberse creado la Cepal, el economista argentino Raúl Prebisch dio a conocer un informe en el que criticaba el viejo esquema de la división internacional del trabajo y señalaba a la industrialización como el único medio de que disponían los países subdesarrollados para captar una parte del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de la población. Esa industrialización podía actuar simultáneamente con el crecimiento del comercio exterior y la exportación de materias primas; pero era necesaria la mayor afluencia de inversiones extranjeras, la integración entre las políticas monetaria y de desarrollo, la modificación de los patrones de consumo, para generar la creciente acumulación que el desarrollo requería.¹⁸

En 1951, en un estudio elaborado por la Cepal para su cuarto período de sesiones, se insistió en la necesidad de modificar la estructura del comercio internacional y de promover una eficaz política de desarrollo, la cual debía ser fruto del esfuerzo propio. Se debía propender por la aceleración del

ritmo de crecimiento, teniendo una mayor capitalización interna y más cuantiosas inversiones extranjeras, y haciendo uso del sistema impositivo para desalentar ciertos consumos, conseguir un mejor aprovechamiento de la tierra y estimular la capitalización. No obstante, este modelo general se percibía como sujeto a la realización de cuidadosos estudios.¹⁹ Estas tesis señalaban la necesidad de la planeación entendida como la aplicación de técnicas de programación orientadas a permitir que los mecanismos de mercado operaran con mayor eficacia.

En Caracas a principios de 1954, en la X Conferencia Panamericana, en Brasil en la IV Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social y en el Estudio Económico de la CEPAL, del mismo año, volvió a subrayarse la necesidad de una política de desarrollo capaz de librar a Latinoamérica del atraso económico en un plazo razonable.

Atendiendo la necesidad de adelantar estudios sobre las condiciones para el desarrollo de los países de América Latina, la Cepal organizó una serie de visitas á los países del hemisferio. A Colombia la misión llegó en marzo de 1954, en el marco de los acuerdos sobre técnicas de programación aprobados en las sesiones de la Cepal en 1953 -que dieron lugar a los estudios sobre Análisis y proyecciones del desarrollo.

En el país se trabajó estrechamente con varias entidades gubernamentales, especialmente con el Comité de Planeación Económica y Fiscal, se contó con la participación de la ANDI, que aportó personal técnico, y las universidades vincularon algunos de sus estudiantes. A pesar de ser un estudio metodológico, tenía la intención de proveer conclusiones útiles a las autoridades económicas del país. Como uno de los resultados de esta misión se dejó un documento que debía servir como herramienta técnica para adelantar cálculos sobre

18 Alonso Aguilar M. *Teoría y política del desarrollo latinoamericana* UNAM, México, 1967

19 CEPAL. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* Cuarto período de sesiones, México, 95. Citado por Alfonso Aguilar, Op. cit

el desempeño de la economía, es decir, cómo deberían establecerse el comportamiento de diferentes variables para lograr una determinada tasa de crecimiento.

El documento presentó un balance global del desarrollo histórico de la economía colombiana y de las características de la situación de ese momento.²⁰ En su primera parte entregó un análisis de la demanda de bienes y servicios de consumo, del sector externo y del crecimiento de la capacidad productiva. La segunda parte correspondió a los estudios sectoriales, principalmente agricultura, industria, energía, transporte y comunicación.

También se introdujo un análisis de la política fiscal y económica del sector público desde 1925 y un examen de las posibles necesidades futuras, teniendo como premisa la provisión de capital y servicios sociales básicos por parte del Estado. Se entendía que la función de la política fiscal era influir favorablemente en el juego de las fuerzas que determinan el monto de recursos de acumulación; y su eficacia se debía evaluar en el impacto sobre el nódulo ahorro-consumo, en la influencia para atraer recursos externos y en promover una mejora en la relación de precios de intercambio. Igualmente, se investigó el sistema financiero, tanto público como privado, en particular su influencia sobre el crédito dadas las necesidades de financiamiento de la inversión. El diagnóstico debía ser la base que brindara los antecedentes necesarios para adelantar las proyecciones.

El estudio fue entregado en 1955 y representa uno de los más completos que se han adelantado en Colombia y que aún hoy sirve de base documental cuando se va a estudiar la economía del período 1925-1953.

Para la proyección del crecimiento, la Misión construyó dos escenarios en los que el eje es la tasa esperada de crecimiento del PIB, y sobre esta base se establecieron los requisitos de consumo, inversión, balanza de pagos, financiación y balance del sector público. Entre las conclusiones del estudio se encuentra la urgencia de promover la sustitución de importaciones, adelantar medidas proteccionistas que la garanticen, una política fiscal redistributiva basada en la tributación directa y una mayor intervención del estado orientada a encarar sumas importantes destinadas a inversiones que el capital privado no pudiera hacer.

Para finalizar sus labores en el país la Misión realizó tres cursos generales sobre desarrollo económico, aplicados al caso colombiano, los cuales fueron organizados en cooperación con la dirección ejecutiva del Comité Nacional de Planeación.

d) La Misión Lebret (1955)

En 1954 a instancias de Alvaro Ortíz Lozano, director ejecutivo del Comité Nacional de Planeación (CNP), el presidente de la República pidió al Centro de Investigación Economía y I Humanismo, instituto francés, que aplicara sus métodos de análisis en Colombia para determinar las potencialidades y la mejor forma de aprovechar los recursos nacionales. En particular, el Estado quería conocer el nivel de vida de la población para establecer las necesidades de consumo y dotación; contar con un estudio de diagnóstico y perspectivas de la situación económica del país para adelantar una planeación racional; y determinar las necesidades educativas.²¹

La misión fue dirigida por el presbítero Louis Joseph Lebret, contó con la colaboración de los padres Birou (sociólogo) y Viau (especialista en pedagogía) y de los expertos Delprat (especialista

20 Naciones Unidas. Análisis y proyecciones del desarrollo económico. III El desarrollo económico de Colombia Departamento de Asuntos económicos y sociales, México, 1957

21 Presidencia de la República. Comité Nacional de Planeación. Misión de Economía y Humanismo. Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia. Bogotá, Aedita-Cromos, octubre de 1958. En la carta con la que el entonces director ejecutivo del CNP, capitán de fragata Carlos Prieto Silva, remite la publicación al presidente Alberto Lleras se anota que ese trabajo constituye la máxima obra realizada por el CNP entre los 289 estudios efectuados a través de su existencia, todos ellos elaborados por expertos nacionales y extranjeros en su esfuerzo por coadyuvar al desarrollo económico y social del país.

en coyuntura) y Labasse (especialista financiero). Como representantes colombianos se encuentran Beltrán (arquitecto urbanista), Morales (experto agrícola) y como funcionarios del CNP están Nagy (economista, agrónomo) y Célestin, quien pertenecía al instituto economía y humanismo pero había sido contratado como técnico por el CNP.

La metodología utilizada por la Misión fue la encuesta sociológica, empleada como mecanismo para preparar y orientar la acción y para favorecer una intervención en orden de urgencia. Su objetivo era permitir un conocimiento de la realidad humana, social y económica básica, necesario para establecer los grados y formas de intervención con miras a alcanzar el mejoramiento del nivel de vida del país.

Al respecto, se impone el estudio de las potencialidades y posibilidades teniendo en cuenta tanto las del suelo como las de las riquezas minerales y las posibilidades de energía y también los activos físicos agrícolas e industriales ya existentes, el nivel técnico alcanzado y la capacidad de ahorro y de inversión.

La originalidad del aporte, según la Misión, residía en la importancia que daban, por una parte, a la población, a sus niveles de vida y a sus necesidades, y por otra, al esfuerzo educativo requerido para un desarrollo económico y humano a la vez. Por estas razones hacia énfasis en los factores sociológicos que dentro de las nuevas orientaciones de los estudios económicos no podían separarse del análisis económico propiamente dicho. Esta Misión entendía su trabajo inserto en las perspectivas de una economía de necesidades, de desarrollo armonizado y de esfuerzo para realizar una civilización auténtica.

La pretensión, como la de la Cepal, no era presentar un plan de desarrollo, sino elaborar un diagnóstico. Después de analizar las necesidades de la población y las posibilidades de satisfacerlas,

se quería proponer un arbitraje o decisión entre los órdenes de importancia, las urgencias y las implantaciones para facilitar la tarea de los responsables económicos y políticos a quienes correspondía la decisión definitiva. -

El trabajo entregado por esta misión se encuentra dividido en cinco partes: la primera se ocupa del nivel de vida y de las necesidades de la población colombiana; la segunda, de las potencialidades y las posibilidades físicas del país en relación con las necesidades; la tercera, de las potencialidades y posibilidades financieras; la cuarta, de los arbitrajes en función del desarrollo armonizado y la quinta del problema educativo.

Dentro de los elementos graves señalados en el informe Lebret, vale la pena destacar "el hábito de la población colombiana de admitir comportamientos antieconómicos: utilización casi totalmente irracional del suelo; persistencia de todas las rutinas que provocan la erosión y el desgaste de las tierras; afición irreflexiva y exagerada por productos extranjeros de los cuales se podría prescindir, o que fácilmente se podrían producir en el país; entusiasmo por grandes proyectos costosos, insuficientemente estudiados; anarquía de experiencias no preparadas y carentes de coordinación; escaso interés en la investigación científica basada en datos colombianos; complacencia en las oposiciones sin verdaderas ideologías y en las proyecciones irreales".²²

En opinión de Lebret, Colombia iría al fracaso si no efectuaba grandes cambios en las costumbres y en la mentalidad, si la orientación del desarrollo no se hacía con base en estudios continuados y precisos y no se adelantaba con una firmeza capaz de romper las resistencias atrasadas o egoísticas.

e) La misión de la Cepal (1958)

El BID en su balance de las reformas institucionales y del desarrollo en América Latina,²³ señalaba que desde la última postguerra los países de este

22 Presidencia de la República y CNC, Op. cit. P.9

23 BID. Reformas institucionales y desarrollo social. América Latina Washington 1963. P.1

hemisferio fueron tomando conciencia de que el desarrollo no tendría una correcta orientación y equilibrio si no se destinaban recursos a programas de inversión social, que facilitaran la acción de una política de desarrollo económico y que permitieran incorporar al conjunto de la población en el crecimiento económico.

En los años cincuenta se afianzó la idea de que el panamericanismo debía ser algo más que una forma jurídica y que la vinculación de naciones no podría lograrse si persistían las extremas desigualdades en los niveles económicos y sociales entre los países. Igualmente, fue ganando fuerza el reconocimiento de que la estructura institucional había permitido que el crecimiento diera lugar a la concentración del ingreso y de que, por lo tanto, era necesario impulsar reformas estructurales que permitieran dar mayor dinamismo y equidad distributiva al proceso de desarrollo.

Dentro de esta nueva concepción se realizó la reunión de Bogotá en septiembre de 1960, convocada por la OEA para estudiar la formulación de medidas de cooperación económica continental. Se determinó que los planes de desarrollo fueran complementados con medidas para hacer frente a las necesidades sociales y se estableció el Programa Interamericano de Desarrollo Social, orientado a que en los países se tomaran medidas que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de la población. Estados Unidos presentó la decisión de establecer el Fondo Especial Interamericano de Desarrollo (FID), el cual fue creado en mayo de 1961, a partir de los US\$500 millones aportados por ese país, con los cuales se debía financiar los programas de reforma agraria,²⁴ acueducto, vivienda, educación y adiestramiento avanzado en ramas relacionadas directamente con el desarrollo social.

En agosto de 1961 se llevó a cabo la reunión de Punta del Este, en donde se firmó la llamada "Declaración a los pueblos de América" a través de la cual los países signatarios se comprometían a "acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, para acercar en el menor tiempo posible el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados".²⁵ Entre los objetivos consagrados en esa Carta estaban: incrementar el ingreso por habitante en no menos de 2.5% anual, lograr una distribución equitativa del ingreso, avanzar en el proceso de diversificación económica nacional y reducir la dependencia respecto al comercio exterior,²⁶ acelerar la industrialización y aumentar el nivel de empleo, elevar la productividad y la producción agrícolas, llevar a cabo una reforma agraria integral orientada a transformar los injustos sistemas de explotación y tenencia de la tierra, y mantener niveles de precios estables.

Colombia fue el primer país latinoamericano en presentar un plan de desarrollo económico y general a la evaluación de la nómina de los nueve, de acuerdo con lo establecido en Punta del Este, para cumplir con los trámites conducentes a la obtención de financiamiento externo global de los programas de desarrollo.

El plan general de desarrollo económico y social fue realizado por el consejo nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. En la elaboración del plan estos organismos estuvieron asesorados por un grupo de expertos, que además del Jefe de la Misión, Manuel Balboa, estaba compuesto por tres funcionarios de la Cepal y tres expertos contratados especialmente por el Departamento de Operaciones de Asistencia

24 El retraso del sector agrícola era considerado como el principal escollo del proceso de crecimiento en América Latina y foco de tensiones sociales y políticas. En este período se presenta reformas agrarias en Venezuela (1960), Colombia (1961), Costa Rica (1961/62), y República Dominicana, Honduras, Guatemala, Panamá y Chile en 1962

25 Citado por Alonso Aguilar Monteverde. *Teoría y política del desarrollo latinoamericano* UNAM, México, 1967. P. 149

26 Los países declaraban que el desarrollo hacia afuera no podía seguir siendo la fuerza dinámica fundamental del proceso de crecimiento, sino que era necesario llevar las bases de dicho proceso hacia el sector interno mediante la ampliación e integración de los mercados latinoamericanos.

Técnica de las Naciones Unidas. Este plan tenía como objetivo establecer los niveles en los cuales debían situarse los diversos agregados económicos, para que el país obtuviera un aceptable ritmo de crecimiento económico.

De acuerdo con Balboa el propósito esencial del grupo asesor era colaborar con los funcionarios de Planeación y de los Ministerios que se proponían mejorar el funcionamiento de una organización administrativa y técnica que elaborara de un modo permanente los estudios básicos necesarios para orientar la política de desarrollo económico del país. En sustancia era una misión para elevar el grado de capacitación de los funcionarios, de planear la realización de estudios económicos y de organizar entidades técnicas del gobierno. Esta labor se cumplía trabajando directamente con los funcionarios y formulando programas de desarrollo o proyectos específicos de inversión.²⁷

El programa se fijó como meta una tasa de crecimiento de la producción de 5.6% anual, que sería la necesaria para que, dado un crecimiento del 3% anual de la población, se pudiera obtener una tasa de crecimiento de 2.6% per-cápita. Éste era el mínimo esfuerzo que proponía el programa de la Alianza para el Progreso, más abajo de este límite se encontraría la consolidación de la pobreza y la amenaza de la inestabilidad social, más arriba podía ser un esfuerzo desproporcionado, una exigencia inmoderada de ayuda exterior y una confianza excesiva en que los precios del café no se debilitaran mucho. El mayor esfuerzo debía hacerse, sin embargo, en el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos, lo cual implicaba que se aumentaran vigorosamente nuevos renglones de exportación.

El problema del desarrollo nacional radicaba, entre otras cosas, en que no se podía considerar el incremento de las importaciones sin un previo

aumento de las exportaciones; pero tampoco era concebible un incremento de la capacidad productiva interna y de la expansión de las exportaciones sin el incremento de las importaciones de bienes de capital e intermedios. Este círculo vicioso sólo podía romperse con una ayuda externa otorgada para la ejecución de un programa general, y en no pocos casos simplemente para mantener el equilibrio de la balanza de pagos.²⁸ En Punta del Este se logró un avance en tanto se dijo que dicha ayuda financiera externa debía tomar la forma de subvenciones o préstamos de largo plazo y condiciones flexibles de pago, para que la balanza no se desequilibrara con el pago de la deuda en el momento mismo en que se necesitaba un mayor cupo de importaciones.

El BIRF, acomodándose a los principios de Punta del Este, manifestó su interés en promover un consorcio financiero para la ejecución del plan. "Se trata de volver a Colombia una pequeña potencia industrial, un país exportador y un productor de mercados competitivos. Se trata de bajar los costos de la producción y de distribuirla bien, primero en todo el territorio, después en la Zona de Libre Comercio Latinoamericana. Se trata de no bajar la proporción del trabajo en los costos de la producción, sino de buscar un permanente ascenso de salarios y sueldos que cree un más alto nivel de vida. Se trata de estimular un espíritu moderno para la empresa privada, con riesgos, con competencia, con lucha con disputa de mercados, con refinamiento de los productos. Se trata de aumentar progresiva e ininterrumpidamente el sector agrícola, distribuyendo la tierra donde seculares conflictos de superpoblación y pobreza la han convertido en un ahorro indebido y la han sellado para una producción intensa y técnica".²⁹

Igualmente, en el informe se planteaba la necesidad de entender el crecimiento en un sentido

27 Manuel Balboa. "El grupo asesor de las naciones unidas en el departamento de planeación", en *Economía Grancolombiana* Vol. 1 No3 Bogotá 1959.

28 *Ibid* P. XXII

29 *Ibid*. P. XXVII y XXVIII

amplio, para los autores del informe "El desarrollo implica elevación del nivel de empleo y mejores remuneraciones, así como profundos cambios progresistas en la estructura social. Es este carácter social de su alcance el que le confiere pleno sentido".³⁰ Así, la política económica no podía reducirse a promover el desenvolvimiento del desarrollo económico global sino que debía acelerar la solución de problemas sociales. Este criterio enmarca el plan cuyo propósito es aliviar a corto plazo la condición de las clases de más bajas rentas, reducir y compensar las extremas disparidades existentes en el reparto de la riqueza. Se trata, por lo tanto, de un programa de bienestar social.

De la misma manera que se había tratado en misiones anteriores, se sostenía que el desarrollo tenía como premisa una eficaz administración pública. Con esta idea se promulgó la Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa, en la que se veía la centralización de funciones como una medida para garantizar la coordinación entre los diversos institutos. Entre las fallas más protuberantes de la administración pública, señaladas en la exposición de los motivos de la Ley 19/58, se encontraba la ineficacia de su personal. La calificación de empleado público, la estabilidad de su empleo y el mejor nivel de preparación eran uno de los objetivos de la carrera administrativa. El concurso público sería la forma de acceder a los puestos públicos por cuanto "el modo como actualmente se proveen los cargos públicos, se promueve o se remueve al personal de servicio administrativo, es una causa constante de perturbación política y un estímulo al sectarismo, cuyas funestas consecuencias ha padecido la nación tan duramente en los últimos tiempos".³¹

Como se mencionó en párrafos anteriores este plan fue sometido al examen del Grupo de los Nueve. En el informe producido por estos evaluadores se presenta una visión bastante positiva del informe, la discusión se centra en algunas de las magnitudes propuestas en el Plan.³²

El Estado y los Gremios frente a las Misiones

En general, la recepción de las recomendaciones hechas por las misiones internacionales por parte del Estado y de los gremios es bastante positiva. Si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos era lograr un manejo técnico de los asuntos económicos y acceder a la modernización institucional, de tal manera que el país encontrara la ruta al desarrollo, se aprecia la identificación de los intereses nacionales con las propuestas hechas por los consejeros externos.

Al revisar la experiencia de los años treinta se observa que los planteamientos centrales sobre manejo monetario y equilibrio fiscal son compartidos tanto por las autoridades gubernamentales como por los empresarios. Son reiteradas las alusiones a la necesidad de mantener el control de los medios de pago y del gasto público. Más aún, la función de los consejeros es hacer los proyectos de Ley necesarios para la implementación de sus recomendaciones.

En los años cincuenta, al igual que en el contexto internacional, en Colombia hay pronunciamientos en torno a la importancia de profundizar el proceso sustitutivo de importaciones, a la vez que elevar el nivel de vida de la población. Una clara evidencia de ello es el informe elaborado en 1939 por el equipo del Departamento Económico de la Cancillería, dirigido por Luis Eduardo Nieto Arteta y Guillermo Torres García, en el que se hace una reflexión sobre la manera como el Estado debía participar en la orientación de la economía nacional y enfrentar las adversas condiciones que le

30 Concep y Daspl. *Op. cit.* P.3

31 La exposición de motivos y el proyecto de Ley fueron redactados por los ministros de gobierno, Guillermo Amaya Ramírez y de relaciones exteriores, Julio Cesar Turbay Ayala. Ver historia de las leyes 1958, tomo I, p. 430

32 BiD. *Evaluación del programa de desarrollo económico y social de Colombia* Mimeo.

impondría al país el conflicto internacional.³³ En ese documento se sostenía que la población colombiana estaba en condiciones de subconsumo, es decir, no lograba satisfacer las necesidades básicas. Para revertir esta situación era preciso estimular la producción bajo la estrategia de sustitución de importaciones, en la que el crecimiento económico se hiciera a través del mercado interno y con una fuerte intervención del Estado.

De otra parte, el Comité de Desarrollo que evaluó el informe Currie con miras a realizar los proyectos de ley pertinentes, se muestra de acuerdo con la orientación general del informe y con muchas de sus propuestas particulares. Por su parte, la Misión de Cepal en 1954, es bastante técnica y su propósito era establecer el vínculo entre las autoridades económicas y los adelantos en programación macroeconómica. El informe de Cepal presentado en 1960 fue realizado contando con una activa participación de funcionarios colombianos y, al igual que la de 1954, tenía un gran componente educativo.

Igualmente, en el país no se pone en duda la importancia de transformar la administración pública para hacer de ella un instrumento eficaz dentro de la política económica. El establecimiento de la carrera administrativa, que limpie la contratación pública de factores políticos, hace parte del sentimiento nacional, pero no de la práctica. La urgencia de mejorar la calificación y el salario de los funcionarios públicos, es un requisito esgrimido por muchos para lograr que el Estado compita con el sector privado por igual calidad de la fuerza de trabajo. Durante muchos años y muchas reformas se discutieron estos temas y a su clarificación contribuyeron de manera significativa las misiones extranjeras desde los años treinta; sin embargo, su puesta en marcha es gradual e incompleta, al menos hasta la reforma administrativa de 1968 promulgada en la administración de Lleras Restrepo.

Dos puntos importantes de discrepancia que tienen que ver con las sugerencias de las misiones son: la reformas en el sector agrícola y los cambios impositivos.

Un primer débate sobre la reforma se lleva a cabo a raíz de la propuesta hecha por Currie en torno a estimular la producción agrícola por medio de la imposición a las tierras improductivas. El segundo se desarrolla a partir de 1958, luego del informe de la misión Lebret y de las reuniones internacionales. La prensa y buena parte de las revistas especializadas apoyaron los planes de reforma agraria, aun cuando muchos autores llamaron la atención sobre la necesidad de adelantar estudios que dieran cuenta de las circunstancias en las que se desenvolvía el sector agrícola.

Por su parte, la SAC consideraba que la propuesta de tributación en el sector agrícola era de marcada orientación socialista; esta agremiación afirmaba que "pretender que hay una oligarquía latifundista en Colombia y que por esto se ha de socializar el problema de la tierra es una necedad o ignorancia de la realidad del país o quizás simple demagogia".³⁴ La solución según este grupo estaba en adelantar un gran plan de colonización y parcelación técnicamente estudiado. De acuerdo con Bejarano, la SAC adelantó una verdadera campaña contra la propuesta de Currie, hasta convencer al Ministerio de Agricultura y Ganadería de que la objetara; finalmente, el proyecto de gravar las tierras improductivas fue archivado. Opiniones similares fueron esgrimidas en torno a la reforma agraria de 1961; en particular, son desfavorables las relativas a la acción del Incora.

Sobre el tema tributario es preciso destacar dos importantes capítulos, el primero correspondiente a las recomendaciones de la Misión Currie y el segundo a la reforma impositiva de 1960, elaborada durante la permanencia de la Misión Cepal.

33 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Nuestra evolución económica*. Bogotá. Imprenta del Estado Mayor General, noviembre de 1939, p.60

34 Esta cita, como lo referente a la SAC es tomado de Jesús A. Bejarano. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. SAC-Cerec, Bogotá, 1985, pp.284 y ss.

De acuerdo con Currie, si el Estado quería incrementar el gasto público en infraestructura para impulsar la inversión privada, era necesario aumentar su capacidad de recaudo. En esa dirección se hacía indispensable ajustar la estructura impositiva desplazando la carga tributaria de las sociedades hacia las personas naturales, esta estrategia se apoyaba en la idea de que un impuesto a las empresas afectaba la disponibilidad de fondos y por ello la inversión.

Para realizar el traspaso del esfuerzo tributario, se sugería la aplicación del gravamen de renta a los dividendos, en razón a que ellos representaban utilidades constitutivas de capacidad tributaria; también se propone la disminución de las tarifas progresivas del impuesto de renta a las sociedades, las cuales soportaban los mismos incrementos que las de las personas naturales y, finalmente, la simplificación del sistema tributario.

Con la reforma de 1953, adoptada durante el gobierno de Rojas Pinilla y al amparo del artículo 121 de la Constitución de 1886, se logra una reducción de la tarifa progresiva para las sociedades anónimas y el establecimiento del gravamen a los dividendos.³⁵

Respecto al impuesto sobre los dividendos - liquidado en cabeza de quien los recibe-, la Ley cierra un primer gran ciclo de debates que el país había sostenido durante varios años; aun cuando se convirtió en un punto recurrente en todas las reformas tributarias posteriores. La primera tentativa de hacer esta imposición fue en 1942, pero no tuvo acogida; posteriormente en 1946 el gobierno insiste en su implementación, pero suscitó la protesta de la Andi y fue postergada; en 1948 un Comité de expertos financieros se inclinó por este gravamen, pero en su momento tampoco fue aplicado.

Por su parte, la reforma tributaria de 1960 respondió a las necesidades de impulsar la inversión privada sustitutiva de importaciones por medio de las exenciones tributarias a las industrias básicas. Esta reforma recogió buena parte de los planteamientos hechos desde la misión

Currie y las recomendaciones aportadas por otras misiones que abordaron específicamente el tema impositivo. El proyecto fue evaluado por una misión de técnicos de la Universidad de Harvard y, además, fue presentado en la Conferencia sobre Administración Tributaria (1961) -dentro del Programa Conjunto de Tributación creado por la OEA, el BID y la CEPAL, orientado a la conformación de un sistema fiscal que cumpliera los objetivos del crecimiento económico-, en la cual fue destacada como pionera en el nuevo enfoque.

A diferencia de las anteriores reformas, la de 1960 tuvo un amplio debate. El ponente del proyecto, Luis Guillermo Echeverri, organizó un seminario de estudios sobre el régimen tributario, en el cual participaron voceros de los gremios económicos, de diversas organizaciones científicas, sindicales, profesionales y administrativas, y algunos particulares especializados en la materia. Entre las principales críticas al proyecto presentado en 1959 estaba el no cubrir los aspectos sociales y de fomento económico. Con esta base y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Cepal y de la Misión de Harvard, la reforma incluyó un plan de exención de impuestos de renta a todas las industrias básicas y complementarias de la producción de hierro indispensables en la ejecución de programas de desarrollo; también, aunque tímidamente, la reforma propone aumentar los ingresos destinados a la asistencia pública con los recursos provenientes del recargo al predial sobre las residencias de lujo, las ganancias ocasionales y los gravámenes a las inversiones y consumos suntuarios.

Quizás los desacuerdos más fuertes se generaron en las medidas de política económica adoptadas para lograr la estabilización macroeconómica. No obstante, éstas no forman parte del diagnóstico y las recomendaciones hechas por los consejeros externos, pero se formulan como la base para

35 Los lineamientos generales de dicha política eran: estimulo a la iniciativa privada y al desarrollo de la libre empresa, garantía a la inversión extranjera, protección arancelaria, equilibrio en la balanza de pagos, presupuesto equilibrado, estabilidad monetaria, fortalecimiento de los organismos de crédito, vivienda para los trabajadores y protección y estimulo a los capitales invertidos en la industria petrolera. Carlos Villaveces. *Política fiscal y reforma tributaria*, Bogotá Imprenta nacional, 1953, p.7

adelantar la recuperación o el crecimiento económico.

El primer ejemplo de esta situación se observa en la Misión Kemmerer de 1930. El incipiente desarrollo

industrial del país y el negativo impacto de la crisis

sobre la producción doméstica, especialmente fuerte en los sectores de construcción y transporte, hacían poco viable la política restrictiva propuesta por la Misión. El sostenimiento de los capitales nacionales vinculados al proceso industrializador sustitutivo de importaciones, unido a la creciente urbanización y al impulso generado por la inversión pública durante los años veinte, inclinaron la balanza de la política económica hacia la recuperación de la economía interna, en contra del mantenimiento del patrón oro.

El cambio en la política económica no estuvo signado solamente por la situación fiscal y cambiaria, en él también jugó un papel importante la insistencia de algunos sectores económicos en que el gobierno revisara la política. En diciembre de 1931, la Federación Nacional de Cafeteros y algunas asociaciones de productores solicitaron al Banco de la República la reducción de la tasa de descuento como una manera de disminuir la tasa de colocación de los bancos comerciales, situación a la que se oponían los banqueros representados en la Junta Directiva del Banco; la Federación también abogaba por un incremento de la tasa de cambio. Inicialmente, el gobierno estableció la prima cafetera para atender la petición del gremio y al mismo tiempo mantener la tasa de cambio; pero posteriormente dio inicio al sistema de tasas de cambio múltiples.

En la década de los cincuenta el foco de discrepancia fue el comportamiento de la tasa de cambio. La presión de los organismos internacionales para que los países siguieran las pautas del multilateralismo implicaron importantes devaluaciones; en principio el gobierno oponía

resistencia a esta medida, pero posteriormente era impuesta, con lo cual se generaron fuertes pugnas entre los gremios y de éstos con el Estado por la distribución tanto de las pérdidas como del fondo de divisas.

La experiencia de 1957 permite apreciar la dimensión de la controversia. En este período, el déficit fiscal y la sobrevaluación de la tasa de cambio real oficial (ésta pasó de \$3.68 por dólar en 1955 a \$3.51 en 1956, mientras que en el mercado libre, se registraba devaluación real, se pasa de \$5.92 a \$6.92) produjeron el desbalance en cuenta corriente, lo que contribuyó a la acumulación de la deuda comercial externa. Esta situación agravada en 1956 por el deterioro del precio externo de café, condujo a la aplicación de un plan de estabilización en 1957; el manejo de la crisis, que involucró modificaciones en la tasa de cambio y fuertes controles a la importación, fue el elemento económico que estuvo en la base del paro cívico con el que se derrocó el gobierno de Rojas Pinilla.³⁶

Para solucionar la presión de la deuda comercial, el gobierno ofrecía la venta inmediata de divisas al precio oficial (\$2.51) por un monto equivalente al 50% de la acreencia que tuviera cada deudor, la otra mitad debía ser adquirida en el mercado libre (que brindaba un precio cercano a \$5.00); para los importadores la opción era entre los acreedores que exigían el pago inmediato y la revaluación que imponía la medida gubernamental, que a la postre no evitó el aumento de la deuda. Paralela a esta medida, el gobierno restringió aun más las importaciones por medio del aumento en los depósitos previos, la modificación de los grupos de importación, el incremento al impuesto de timbre, la ampliación de la lista de prohibida importación y la adopción de una lista de suspendida importación.

En esta circunstancia los importadores se enfrentaron al gobierno por cuanto la medida era

36 La explicación de este vínculo puede verse en Oscar Rodríguez S. "interés gremial y regulación estatal. La formación de la Federación Nacional de Comerciantes 1945-1970" en Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura No.23, Universidad Nacional, Bogotá, 1996

altamente lesiva, pues la deuda que se habla concertado a una tasa de \$2.51 debía pagarse con un tipo de cambio aproximado de \$3.75. Igualmente, la Federación Nacional de Comerciantes insistió en la necesidad de revisar la distribución de las cuotas de importación, por cuanto en 1954 el comercio contaba con el 52.7% de las divisas, el sector industrial recibió el 29.5%; en 1956 la relación era 44.7% y 34.4%; y ya en 1957 el comercio había absorbido el 35.5% mientras que la industria contaba con el 48%. De otra parte, las reducciones en las posibilidades de importación eran vistas por el gremio comercial como un atentado al libre comercio defendido a nivel internacional y un enfoque negativo de la política proteccionista.

Conclusiones

La articulación de la economía colombiana a los flujos de capital internacional creó un ambiente propicio a la venida de las misiones internacionales al país. La necesidad de contar con recursos financieros para la estabilización económica y el fomento del desarrollo fue un elemento determinante en la contratación de dichas misiones, aun cuando el volumen de crédito aportado no fue significativo.

A través de los diagnósticos presentados por los consejeros externos se hizo posible la toma de conciencia sobre las limitaciones al desarrollo. A pesar de que en el país se expresaban algunas opiniones en torno a la importancia de impulsar el proceso sustitutivo de importaciones y mejorar el nivel de vida de la población, son los informes de las misiones los que sistematizaron la información sobre la estructura económica y las condiciones

de vida de la población, haciendo factible la planeación económica del desarrollo.

En cierta medida, se hizo posible un mayor acercamiento de las autoridades económicas a los paradigmas que en teoría económica se estaban elaborando en Europa y Estados Unidos. La participación de nacionales en los trabajos de las misiones permitieron que un mayor número de profesionales accedieran a ese conocimiento técnico, cuya difusión fue también una preocupación de los asesores internacionales.

Las recomendaciones hechas por los diferentes consejeros favoreció la modernización de la política económica y de las instituciones. El aprendizaje de las técnicas de programación macroeconómica sumado al diseño de políticas específicas dio lugar a una mayor intervención del Estado en la economía. En términos de la administración pública se logró el reconocimiento de la urgencia de coordinar la acción de los diferentes organismos públicos y de contar con funcionarios públicos altamente capacitados.

Pese a que las misiones llegan en circunstancias coyunturales, su acción debe entenderse por fuera de ellas, pues sus recomendaciones tienen un fuerte contenido estructural, por lo cual su impacto debe ser apreciado en el largo plazo.

Aun cuando, en una visión global hay acuerdo entre los intereses nacionales y las recomendaciones de las misiones, los conflictos no están ausentes. Una reorganización económica genera pugnas distributivas que se manifiestan en las críticas hechas desde los gremios, que en su momento tuvieron que ver con las propuestas de reforma agraria y tributaria, y con las políticas de estabilización macroeconómica.