

EVOLUCION DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN NUESTRA INSTITUCIONES

Este estudio comprende dos partes principales: 1o. Definición y Escuelas sobre intervencionismo de Estado; 2o. La evolución de ese intervencionismo en Colombia, que se subdivide en tres subtítulos: a) Intervención desde la Colonia hasta principios de la República; b) Intervención desde la República hasta principios del siglo XX; c) Intervención desde principios del siglo XX hasta nuestros días.

DEFINICION:

Intervencionismo económico del Estado es el sistema dentro del cual el Estado controla, vigila, y reglamenta la actividad de los individuos o empresas conforme a un plan prefijado de acuerdo con el bien social.

ESCUELAS PRINCIPALES SOBRE INTERVENCIONISMO DE ESTADO

Sólo consideraremos dos escuelas extremos y otra que en nuestro concepto, puede resolver el problema más fácilmente en la sociedad actual.

Escuela liberal.—En materia de intervención, esta escuela, afirma que el Estado debe tener el lema "laissez faire, laissez passer" (dejar hacer, dejar pasar), es decir que el Estado no intervenga.

Para afirmar lo anterior pone tres puntos básicos: 1o. Las sociedades regidas por leyes naturales, y por consiguiente independien-

tes de nuestra voluntad para transformarlas, y aunque pudiésemos transformarlas no haríamos algo mejor ya que las leyes existentes, como resultado de la libertad humana, son las mejores.

2o. Las leyes naturales no se oponen a la libertad humana, sino que por el contrario son la expresión espontánea de las relaciones humanas, dando por resultado la armonía de las relaciones entre los hombres, y haciendo innecesaria la intervención del Estado.

3o. El papel del Estado, por consiguiente, es el de asegurar a cada individuo su esfera de acción, apartando todo obstáculo que se oponga a la iniciativa particular; la intervención del Estado debe reducirse a un mínimum necesario, a la seguridad de cada uno y a la seguridad de todos.

Según esta Escuela para determinar el precio de la mercancía, considerando como tal el trabajo, la única solución es la oferta y la demanda; el capital de acuerdo con sus intereses calcula hasta donde puede valorar el trabajo del obrero, y éste a su vez de acuerdo con los suyos también valora su trabajo para ofrecerlo al capitalista: de aquí resulta el precio del trabajo. Lo mismo harían los productores y consumidores para determinar el precio de las otras mercancías.

Aquí la función del Estado es la de asegurar la libertad general de contratar. Sirviendo esta libertad de contratar, como título jurídico para el más fuerte (capital) para explotar al más débil (obrero), consagra así esta Escuela el origen de un mal que existe en el mundo.

Los fundamentos teóricos del liberalismo económico se pueden reducir a cinco puntos principales, según Adam Smith:

1o. "La producción se adapta espontáneamente a la demanda de las mercancías en un régimen de libre competencia;

2o. El interés social está constituido por la suma de los intereses de los individuos;

3o. El régimen de la libre competencia es el más provechoso para todos;

4o. Las instituciones económicas han surgido espontáneamente y, por lo tanto, son las más beneficiosas;

5o. Política liberal; ninguna intervención del Estado".

Escuela Socialista.—Bajo este título se cobijan varias doctrinas pero que tienen de común la supresión de la propiedad privada, por lo menos en lo que dice relación a los medios de producción, aunque no siempre a los de consumo, con el fin de establecer la igualdad

entre los hombres y borrar los desequilibrios económicos de la actualidad. Admiten así no sólo la intervención del Estado sino además que éste sustituya por completo al individuo, que será sólo un instrumento de adquisición social para el bienestar de la colectividad, privándolo de la iniciativa particular que le corresponde.

Las escuelas socialistas se diferencian en cuanto a la extensión de las transformaciones que hay que hacer en la sociedad actual y en cuanto al método para realizar esas transformaciones.

Unas Escuelas socialistas son evolucionistas, es decir, esperan en la transformación lenta y espontánea de la sociedad actual hasta llegar a la sociedad socialista. El método de estas escuelas para realizar esa transformación es la acción legislativa, que modificará poco a poco la sociedad, buscando siempre la equidad en las relaciones económicas de los hombres. Este método es el seguido actualmente por los diversos partidos socialistas, en la mayoría de los países civilizados.

Otras Escuelas socialistas defienden el método violento o revolucionario para hacer esa transformación, y alcanzar la justicia y la equidad. La clase social indicada para hacer esa transformación es la obrera, ya que ésta es la que sufre las injusticias en la sociedad actual; para realizarla preconizan la lucha de clases y la huelga en general. Este método ha tenido menos acogida entre los países, pero sin embargo hay varios ejemplos, Rusia, Alemania, Italia, etc. En la extensión estas escuelas socialistas niegan toda propiedad privada, hasta en los artículos de consumo.

Escuela Democrática.— De la oposición entre las dos grandes Escuelas antes mencionadas, resultó una tercera, que podríamos denominar Democrática por ser practicada por los países que tienen un régimen político democrático.

Por las desigualdades y desorganizaciones en la sociedad contemporánea, se ve la necesidad de revisar la teoría liberal económica, doctrina ésta, practicada en los países democráticos. El fin propuesto por esa revisión, es el de quitar lo malo al liberalismo manchesteriano, dejando el libre juego de la competencia para que los individuos se beneficien.

De esta revisión resulta el intervencionismo o socialismo mitigado.

Está inspirado en los abusos de la libertad económica, cristalizados en las desigualdades entre el capital y el trabajo, quedando és-

te sometido a la voluntad del capitalista explotador e inhumano. Se inspira también en el bien común.

Los principales fundamentos del intervencionismo democrático son:

1o. Conservar la propiedad privada pero armonizándola con el bien social;

2o. Conservar el régimen de la libre competencia, pero moderado para no llegar al desequilibrio económico;

3o. Su fin es implantar la justicia en las relaciones económicas y el bienestar social;

4o. Para alcanzar ese fin consagra la intervención de los Poderes u Organos Públicos en las relaciones económicas.

Desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho, tampoco se considera en la actualidad como función única del Estado, el ser un Estado Policía.

Así se expresa el doctor Francesco Consentini en su "Filosofía del Derecho":

"El Estado no puede desinteresarse tampoco de la economía nacional, fuente de riqueza y de bienestar y base de su potencialidad. Se requieren especiales provisiones para la agricultura que absorbe la actividad de una parte tan amplia de sus ciudadanos y que es un importante coeficiente de riqueza. Reclama medidas de protección, como las relativas a la construcción de diques para los ríos, las irrigaciones, las servidumbres legales, los saneamientos, la reforestación de los bosques, y provisiones aptas a mejorar los contratos agrarios, a reconstruir los bienes de familia rurales, a favorecer las cooperativas agrícolas, a extender aún a las clases rurales los beneficios de la previsión y del seguro".

Más adelante afirma el mismo autor, que la industria también reclama eficaces provisiones, como protección, apertura de nuevos mercados, fomento de los medios de comunicación, intervención como árbitro imparcial en los conflictos entre el capital y el trabajo, a fin de evitar las posibles crisis económicas, etc.

La intervención del Estado se manifiesta como agente, como regulador (policía) y como protector (ayuda y fomento).

Consideremos la intervención del Estado en las cuatro divisiones principales de la economía:

1o. En la Producción: a) como agente, empresario, productor de bienes, y en general como el gran productor por sus recursos; b) como regulador, por leyes restringe la producción, determina la cali-

dad, las zonas de cultivo y las condiciones de producción; c) como protector, estabiliza al productor (da subvenciones por determinado tiempo), exime de impuestos, da semillas, presta dinero con facilidades de pago, mejora las tierras para el cultivo, ataca las plagas y enfermedades en los cultivos y ganados, etc.

2o. En la Circulación: a) como agente, establece bolsas y mercados o los concede con miras sociales, forma parte de instituciones de crédito (bancos), es dueño de algunos transportes (ferrocarriles); b) como regulador, coordina y organiza los transportes, las instituciones bancarias y las aduanas; c) como protector, fomenta los transportes por primas o exenciones de impuestos.

3o. En la Distribución: a) como agente, es sujeto que toma parte en los repartos de bienes; b) como regulador, determina el modo de adquirirlos y distribuirlos; c) como protector, asegura a cada individuo el respeto de sus bienes, etc.

4o. En el Consumo: a) como agente, es gran consumidor; b) como regulador, aumenta o disminuye el consumo por medio del precio y por las aduanas; c) como protector, vela por la higiene de los productos, prohíbe el consumo de ciertos productos y fomenta el de otros, prefiere para su consumo unos productos a otros, etc.

Después de haber tratado de reseñar las principales escuelas, desde el punto de vista del intervencionismo de Estado, entremos a estudiar la evolución de ese intervencionismo en nuestra patria, punto principal de este estudio.

EVOLUCION DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN COLOMBIA

Intervención en la Colonia.—Con este subtítulo queremos reseñar la intervención económica del Estado desde la conquista española hasta principios de la República, comenzando en el período de evolución económica en España en esa época, pasando luego al período económico de los indios, en el momento de la conquista.

España, de acuerdo con la época en Europa, en el momento del descubrimiento de América en 1492, vivía una economía de carácter local o de ciudad o tercer período de evolución, pasando por el abastecimiento individual, luego familiar, llegando por último al de ciudad, que caracterizó este siglo XV.

Cuando vino el descubrimiento y conquista de América, los españoles encontraron a los nativos en una etapa económica más atra-

sada que la suya, caracterizada por la comunidad de la propiedad, y por el casi desconocimiento de la propiedad privada.

Por las peculiaridades que presenta merece describirse, aunque sea someramente.

La propiedad comunal estaba dirigida por el cacique, autoridad suprema y dueño absoluto de bienes y vidas. Este sistema comunal de propiedad tenía por miras la producción agrícola, siguiendo el principio económico de que cada uno produzca según su capacidad y consuma de acuerdo con sus necesidades, principio que procura el mejor aprovechamiento para el esfuerzo de producción y que a la vez no se desperdicie o malgaste la riqueza por el consumo inmoderado no de acuerdo con las necesidades.

Ese sistema comunal estaba combinado con la parcelación de la tierra para la producción individual.

El cacique parcelaba en partes iguales el terreno, asignaba luego a cada individuo una parcela, ordenándole que sólo cultivara maíz, por ejemplo, y no yuca o tabaco; así seguía adjudicando parcelas. Cuando un hombre se casaba entonces se le adjudicaba una parcela por cada hijo hombre que tuviera y media por cada hijo mujer; y cuando éstos se casaban se les entregaba a cada uno su parcela o su media parcela, respectivamente, con la obligación de seguir cultivando lo que en ellas se cultivaba.

Esa parcela tenía el nombre de "tupú" y correspondía a una fanegada de tierra; la fanegada, debe entenderse el terreno suficiente para sembrar una fanega de maíz o sea doce arrobas.

Al llegar la dominación española a nuestro suelo, trayendo de la Península las ideas de la propiedad privada, destruyó el viejo sistema comunal implantado, e impuso sus propias ideas, gracias a la superioridad de sus fuerzas y para desgracia de la economía colonial; decimos para desgracia, por las razones que exponremos en seguida.

Mediante el sistema de la propiedad privada, se les quitó a los nativos sus parcelas, se formaron extensos latifundios, que eran asignados a los conquistadores y quedaron éstos dueños de las personas y bienes que existían en ese territorio, arruinando así a los hombres nativos tanto material como moralmente ya que se les quitaba sus bienes y se les sometía a la maldita institución de la servidumbre y de la esclavitud, por el pecado de ser aborígenes y tener la piel oscura.

Esta institución duró en nuestro país más de tres siglos, pues no

se vino a abolir sino en 1831. Contribuyó enormemente para hacer más difícil la vida del hombre libre pobre, dedicado a la agricultura o al laboreo de minas, por tener que competir con ella.

España, al igual que los demás países europeos, consideraban sus colonias como fuentes de explotación y ensanche de sus mercados de consumo, pero nunca como unidad económica apta para el intercambio, ni dignas de fomentar en ellas la producción.

El intercambio de la ciudad, de la metrópolis, con la ciudad colonial, no tenía la correspondencia económica que debía existir, ya que de la ciudad colonial se sacaba todo el producido para la ciudad metropolitana, pero de ésta no era traída cantidad proporcional de productos. Esto lo explican algunos por el régimen entonces imperante del intercambio local y por el concepto expresado en el párrafo anterior.

Para demostrar que los españoles no miraban a los naturales de estas tierras como hombres, sino como instrumentos de explotación, explotación que no se les dejaba gozar en la más mínima parte, sino que era llevada a España para que la disfrutaran los favoritos de la Corte, disfrute que algunos señalan como la causa del desquiciamiento de España, citaremos algunos conceptos de personas versadas en la materia.

El doctor Marco Aurelio Arango, dice hablando de la economía colonial: "Puede decirse que bajo el Gobierno español el progreso económico de la Nueva Granada fue insignificante y casi nulo. Las condiciones de vida de sus habitantes eran pésimas, las viviendas inadecuadas y ropas pobres...."

Un escrito fechado en 1772 confirma esa triste situación económica en la dominación española. Dicho escrito se refiere a Santa Fe de Bogotá, y dice en algunos apartes, hablando de sus habitantes: "Entre ellos son en corto número los de alguna comodidad; pues la mayor parte son pobres...." y más adelante agrega: "Ningún comercio activo disfruta este reino. Como se ha dicho, depende su subsistencia del oro que saca de sus minas, sin giro, expendio ni salida de sus frutos".

España, siguiendo el principio del menor esfuerzo con el máximo de rendimiento, explotó principalmente en nuestra patria el oro, por ser el artículo de más fácil explotación, de más rendimiento por su cantidad y por su valor comercial. Se establecieron actividades agrícolas y ganaderas, pero sólo con miras al consumo local, por las dificultades de explotación, tales como el transporte sin vías de co-

municación, carencia de mercados de consumo, necesidad de mucho capital para la explotación, por no tener valor apreciable con relación a la cantidad, etc.

Intervención desde la República hasta el siglo XX.—Al comenzar la época de la República, la influencia del Estado en la economía era ninguna, entre otras cosas, por el caos político reinante, siguiendo así las cosas tal como en el período colonial.

Además de esa dificultad para establecer una economía nacional, se pueden citar otras que sólo el tiempo podía resolver, tales como hábitos de explotación con sistemas coloniales, organización social con grandes taras (latifundio, esclavitud), incultura popular, etc.

El latifundio como base para la explotación agrícola, no ha sido ni será la institución indicada para resolver el problema agrario. En la época de la República se siguió el sistema colonial del latifundio, aunque existían pequeños agricultores que trabajaban en sus parcelas, en situación muy desventajosa.

Esa política era seguida por el Estado con buena intención, pero en la realidad era defraudado por los latifundistas. Esa política se debía realizar así: el Estado reunía grandes extensiones de terreno bajo el poder de un solo terrateniente, obligando así a los peones, arrendatarios y colonos a trabajar bajo la dirección más capaz del latifundista, el cual para corresponder a ese privilegio, debía armonizar la producción, intensificarla en los ramos más necesarios para la colectividad. Pero por desgracia, el latifundista al sentirse dueño de la situación, por no tener quien lo obligara, expoliaba a los peones, arrendatarios, agregados y colonos, para sacar el mayor beneficio, sin cuidarse de la suerte de sus subordinados y de los perjuicios sociales ocasionados con esa política.

En el primer estatuto jurídico que las provincias de la Nueva Granada se dieron en 1811 con el nombre de "Acta de Confederación de las Provincias Unidas", se consagró la protección y fomento de la agricultura y comercio.

Ya desde nuestros primeros constituyentes, se sentía la necesidad de la intervención del Estado para fomentar la agricultura y el comercio como bases de una economía nacional, pero por desgracia no tenían medios para emprender ese fomento y protección, a no ser que lo entendamos en su aspecto negativo, es decir, no poniendo gravámenes elevados y asegurando el Estado que se res-

petaría la libre actividad del individuo dedicado a dichas funciones.

El intervencionismo de Estado en su aspecto positivo, tal como se comprende hoy, era imposible en esa época individualista, que supone limitaciones a la actividad privada en favor de la colectividad, como regularización de la producción, consumo, etc. Además sería inoperante en una economía negativa como la nuestra en el siglo XIX.

La Constitución de la Gran Colombia en 1821 consagró la propiedad privada, la expropiación con indemnización, la libertad de trabajo y de industrias.

También legisló sobre abolición de la esclavitud, aunque no de una manera completa, debido a los prejuicios existentes, y para eso dispuso que serían libres los hijos nacidos de esclavos después de promulgada dicha ley, pero los padres de éstos seguirían en la esclavitud; también se suprimió el tráfico de esclavos.

Legisló sobre comercio exterior, protección a las industrias internas, tarifas aduaneras, que estaban muy recargadas con viejos impuestos de la Colonia como avería, almojazgo, etc., prohibió la importación de artículos de fácil producción, etc.

La determinación de la política exterior del Estado fue motivo de largas discusiones en el Congreso de 1821, sobre todo en lo que respecta a tarifas aduaneras. Algunos sostenían arancel aduanero proteccionista y otros librecambista. Al fin triunfó la tesis proteccionista al ser aprobada por el Congreso.

Estas tarifas proteccionistas duraron hasta 1847, año en que triunfó en Inglaterra la tesis librecambista, la cual repercutió en Colombia, al ser propuesta por el entonces Ministro de Hacienda, señor González.

La Constitución de 1830 consagró la libertad de trabajo, industria y comercio.

Entre los defensores de la política proteccionista en las aduanas, se encontraba en ese entonces el doctor José Ignacio de Márquez, como se ve en sus Memorias de Ministro de Hacienda dirigidas a la Convención Granadina de 1831.

Veamos algunos de los apartes de dichas memorias: "Estas libertades (libre cambio) han puesto además las grandes especulaciones en manos de los extranjeros; y los nacionales que no pueden contar con tan crecidos fondos, se ven casi arruinados. Si se quiere, pues, vivificar el comercio interior y beneficiar a los colombianos,

preciso es que se pongan trabas al comercio extranjero....." y más adelante afirmaba: "Limitada la libertad de comercio, se aumentará infaliblemente el consumo, crecerán las demandas, se multiplicará la producción, se mejorarán nuestras fábricas....."

Esta política proteccionista se continuó hasta el año de 1848, defendida por el Gobierno con los mismos argumentos del doctor Márquez. Pero no dio los resultados deseados, ya que el país necesitaba el capital extranjero para su desarrollo industrial y agrícola, que debido a esas trabas proteccionistas no podía entrar al país.

Las Constituciones de 1832 y de 1843 fueron individualistas en cuestión de derechos de propiedad, de industria y comercio, y rechazaban la intervención del Estado.

Siendo Ministro de Hacienda en 1846, el citado señor González, defensor decidido del libre cambio, se dispuso acabar con el proteccionismo aduanero e imponer a su vez la tesis librecambista, tan en boga en ese tiempo.

Y en efecto, en sus Memorias, el Ministro González exponía al Congreso de 1847, las razones para imponer al país la política librecambista. Veamos algunas de sus razones: "En un país rico en minas y en productos agrícolas, que puede alimentar un comercio de exportación considerable y provechoso, no deben las leyes propender a fomentar industrias que distraigan a los habitantes de las ocupaciones de la agricultura y minería, de que pueden sacar gran ventaja". Más adelante dice: "La Europa con una población inteligente, poseedora del vapor y sus aplicaciones, educada en las manufacturas, llena su misión en el mundo industrial...." Luego agrega: "Nosotros debemos también llenar la nuestra", y termina diciendo, que la nuestra es la producción de materias primas, ofrecerlas a Europa y abrir las puertas aduaneras a la manufactura europea, para que el consumidor colombiano la pueda adquirir a precios razonables.

Después de presentadas esas memorias, el Congreso expidió una ley sobre bajas tarifas aduaneras, y el resultado fue el aumento de la exportación y la importación. Esta política sí estaba acorde con la realidad económica pero, no podía seguirse indefinidamente, pues el país mejoraba en varios aspectos, tales como aumento de población, más vías de comunicación y mejora de las existentes, mayor cultura popular, más experiencia económica, más capitales, etc., lo cual daba por resultado un comercio interior más activo tanto en producción como en consumo, y entonces se haría nece-

saria la política proteccionista. aduanera.

Entre las constituciones provinciales de las últimas épocas federalistas merece destacarse la del Socorro, que consagraba la intervención del Estado, aunque no en la economía, sí en la asistencia pública, al establecerla como derecho para el individuo y obligación para el Estado, idea por demás interesante ya que se la considera conquista del derecho actual.

En 1850 se construyeron los primeros ferrocarriles colombianos mediante la política de concesiones, tan en boga en esa época; esos ferrocarriles fueron los de Panamá y Barranquilla.

La Constitución federalista de 1863 siguiendo las ideas liberales aseguró la propiedad privada, la libertad de industrias, de trabajo, etc.

Durante la vigencia de esta Constitución, tuvo lugar la ley sobre "desamortización de bienes de manos muertas", defendida en el Congreso por Rafael Núñez que formaba parte de la segunda administración del General Mosquera, y quien argumentó para su defensa el bien social; fue refutada de acuerdo con las doctrinas individualistas, consagradas por la Constitución, como desconocimiento del derecho privado de propiedad y de intervencionismo abusivo del Estado por no estar instituido en la Constitución. Al fin y al cabo triunfó la tesis del Gobierno, gracias a la elocuencia de Núñez.

Esta ley se puede considerar como el primer paso dado por el Estado para intervenir en la propiedad privada.

En 1874 emprendió el Departamento de Antioquia la construcción de su ferrocarril de Medellín a Puerto Berío con una longitud de 193 kilómetros y con un túnel de 3.000 metros aproximadamente. Este ferrocarril tiene la particularidad de haber sido el primero construido por un Departamento, en Colombia.

Por esa misma época se empezó la construcción de los ferrocarriles de Cúcuta, La Dorada, Santa Marta y otros, por el sistema de concesiones, por ser esa política la más en boga en el mundo y principalmente por carecer el Estado de dinero para construirlos.

Otro paso del Estado para intervenir en el comercio y en la propiedad raíz, fue la creación del Banco Nacional por la ley 39 de 1890, para implantar el papel moneda, que tantos males trajo al país, sobre todo en el capital individual.

La Constitución de 1886, debido al predominio ya en el mundo de la doctrina intervencionista y al eclipse de la doctrina individualista, originado en los desequilibrios en la vida social, consa-

gró de manera no tan absoluta como en las constituciones anteriores, la doctrina económica individualista, al reservar al Estado el derecho o facultad de inspeccionar y vigilar las instituciones de utilidad pública, de establecer limitaciones al ejercicio de profesiones y actividades industriales, de prohibir el monopolio, etc.

Pero no obstante aseguró la propiedad privada como inviolable, y sin obligaciones sociales.

Después de 1886 se volvió a legislar sobre bienes de manos muertas, pero esta vez para crear el medio de revalidar legalmente los títulos sobre dichos bienes.

En 1887 la Ley 124 estableció que el Banco Nacional podía emitir hasta doce millones en billetes de papel moneda, lo cual fue considerado como arbitrario y dogmático, y criticado por varios motivos.

En 1892, la Ley 93 acentuó más el desastre económico particular, al autorizar al Banco Nacional para que emitiera dos millones y medio de pesos, con el fin de prestarlos al Gobierno.

Estos abusos del Estado en materia bancaria, crearon un ambiente de zozobra e inestabilidad en los negocios del país, y el Congreso se vio obligado a liquidar el Banco Nacional por la Ley 70 de 1894 y transformarlo en una Sección del Ministerio del Tesoro.

Esta Ley también interpretó el art. 121 de la Constitución, que trata de facultades extraordinarias al Presidente, en el sentido de que podía emitir papel moneda de curso forzoso. De esto se abusó aún en tiempo de paz, con emisiones clandestinas y por sobre la Constitución que atribuía ese derecho al Congreso por lo menos en tiempo de paz.

Esas intervenciones del Estado en el campo económico, durante el siglo pasado, fueron más bien esporádicas y no determinaron una política definida al respecto.

Nuestro país en materia económica no siguió el mismo ritmo que otros países suramericanos, como Chile, Argentina, Brasil, etc., debido a las revoluciones políticas, al poco conocimiento que se tenía en el exterior de nuestro país para atraer los capitales extranjeros necesarios para el desarrollo de la industria, a la inestabilidad política de los Gobiernos, a la inseguridad en la vida privada etc.

También fue causa de nuestro lento desarrollo económico, sobre todo industrial, el considerar nuestros estadistas como política acertada, la de la economía simple o especializada, como lo hicie-

ron en efecto con el café, a cuyo progreso dedicó el Gobierno todos sus esfuerzos, sin preocuparse de las otras ramas económicas.

Algunos explican la economía simple, en la escasez de capitales y en la necesidad de dedicar los existentes en empresas que exijan menos capitales y den buen rendimiento.

En general la doctrina predominante en cuestiones económicas en Colombia, fue el liberalismo económico de la Escuela Manchesterriana, cuyo principio determinante es la iniciativa privada, libre de todo estorbo, armonizada con el interés personal que se identifica con el social. Esto en el siglo pasado y parte del presente.

Ese liberalismo no se practicó en extremo, pues siempre intervenía el Estado en fomentar y controlar el comercio, construía caminos, vías de comunicación en general, y daba enseñanza agrícola e industrial.

Intervención desde 1900 hasta nuestros días.—Al comenzar este siglo, Colombia empezó a industrializarse y a recibir capitales extranjeros, que se dedicaron a diversas explotaciones como el petróleo, el oro, etc., pero esa explotación solo ha dejado muy pocas utilidades al país, debido a los contratos desventajosos hechos por el Gobierno Nacional, especialmente en lo que dice relación al petróleo, pues escasamente le deja al país cerca de \$ 3.000.000, suma pequeña en relación con las ganancias de las compañías explotadoras, en un año.

En 1904 al disolver el Congreso, el General Reyes reformó las tarifas aduaneras, fundó el Banco Central e hizo otros cambios en algunas instituciones económicas.

En 1905 una Asamblea Nacional dispuso que la expropiación en ciertos casos no se indemnizaría. Tales casos eran: apertura y construcción de vías de comunicación, cuando dichas vías valorizaran el terreno, en un valor superior o igual al de la faja de terreno cedida.

Este fue otro paso dado para limitar la propiedad privada en beneficio de la colectividad, pero por desgracia no duró mucho tiempo, pues en 1910 fue derogada.

En 1910 el Acto Legislativo número 1, consagró el monopolio como arbitrio rentístico, y quedó así suprimida la libertad de monopolio. Pero para establecer el monopolio era necesario indemnizar a los perjudicados.

Sólo concedió privilegio a inventos útiles y a vías de comunicación, como ferrocarriles.

Prohibió la emisión nueva de papel moneda de curso forzoso.

A partir de esa época, de una manera más decidida, el Estado intervino en la producción de determinados renglones, aun estableciendo el monopolio en su favor, pero sólo con miras rentísticas. Estos eran principalmente las aduanas, el tabaco, el alcohol, los fósforos, la sal y esmeraldas. También se reservó la explotación de bienes nacionales como el oro y los bosques.

Antes de 1913 no existía un organismo del Gobierno, dedicado al fomento de la agricultura ni del comercio. Prueba de ello es la campaña contra la langosta autorizada por la Ley 19 de 1911, que fue encomendada al Ministerio de Gobierno. En 1913 apareció la Ley 25 por la cual se creaba el Ministerio de Agricultura y Comercio, con el fin de organizar la economía interna del país.

En 1915 el Congreso legisló sobre prestaciones sociales, con el fin de asegurar un medio de vida más humano al trabajador colombiano, que vivía o vive como un paria, sobre todo el campesino. El Estado justificaba ese intervencionismo en los abusos de la libertad económica y desigualdades entre el capital y el trabajo, lo que daba por resultado la anulación de la libertad de contratar.

Después de la creación del Ministerio de Agricultura y Comercio, apareció el plan de fomento que ese Ministerio debía desarrollar, contenido en las leyes 38 de 1914 y 75 de 1915. Ese plan comprendía: Fundación de un Instituto Agrícola Nacional, escuelas departamentales de enseñanza agrícola práctica, estaciones y granjas agronómicas de experimentación, divulgación de métodos científicos y apropiados de cultivo, exposiciones y ferias nacionales agrícolas y pecuarias, etc.

La ley 13 de 1915, ordenó una subvención nacional a los Departamentos del país, que fomentaran la producción de seda animal.

La Ley 73 de 1916 estableció una prima para los ganaderos nacionales que introdujeran al país reproductores extranjeros de pura raza.

Pero todas estas leyes de fomento agrícola, no pasaron de ser escritas, pues nunca fueron realizadas, por ser el fisco nacional demasiado pobre, para emprender tal fomento, si bien eran caminos que se estaban abriendo para el futuro. El presupuesto en ese entonces para el Ministerio de Agricultura y Comercio llegaba a la suma de \$ 200.000, cantidad insignificante en relación con la empresa por acometer.

El Acto Legislativo número 1 de 1918, dispuso que la ley po-

dría ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transportes o conducciones. También podrá la ley, exigir título de idoneidad a los médicos y abogados, para ejercer la profesión.

Este fue el segundo paso franco dado por el constituyente colombiano, al estatuir el intervencionismo de Estado, en instituciones económicas netamente privadas, con miras al bien social. Esta intervención, la pedía la opinión pública por los abusos cometidos en esas profesiones por gentes no preparadas para ellas y en perjuicio de la colectividad.

En 1918 se dio la Ley 11, que ordenaba la fundación de oficinas de propaganda en el exterior, que contribuyeron enormemente a organizar y aumentar nuestras exportaciones. También se expidió en ese año otra ley, por la cual el Estado se comprometía a ayudar con capital y con exención de impuestos, al industrial colombiano que fundase una empresa siderúrgica, que se dedicara a la explotación de algún metal. Pero el Estado no podía cumplir tal promesa por carecer de dinero para ello, y quedó así, esta ley como letra muerta.

En 1919 la Ley 75 ordenó la creación de una sección técnica para el estudio de enfermedades y mejoramiento de razas de ganado, como también de plagas y enfermedades en la agricultura. Esta sección fue agregada al Ministerio de Agricultura y Comercio. Con esto el Estado dio una orientación científica a su intervención en el fomento agrícola y ganadero.

El Acto Legislativo número 1 de 1921 avanzó más que el Acto Legislativo número 1 de 1918 en política intervencionista en la economía. Este Acto Legislativo dispuso: "La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y bebidas fermentadas".

Decimos que este Acto Legislativo de 1921 avanzó en intervención más que el de 1918, porque éste sólo ordenaba la fiscalización y revisión y aquél restricciones en la producción y en el consumo.

En 1924 se transformó el Ministerio de Agricultura y Comercio en el Ministerio de Industrias, debido al impulso de las explotaciones mineras, especialmente el petróleo, al comenzar en 1921 la Tropical Oil Company su explotación en efectivo en la concesión de Barrancabermeja, sintiendo así el Gobierno la necesidad de controlar esa industria además de las del oro, plata, esmeraldas, etc.

El Ministerio de Industrias tenía pues a su cargo los ramos agrícola, ganadero, comercial, minero, y de hidrocarburos.

En 1924 se llevó a cabo la concentración bancaria, aconsejada por la Misión Kemmerer. Esta transformación bancaria se cumplió apoyada en la razón de que al querer entrar el país en el orden bancario internacional, tenía que poner su organización bancaria acorde con el período de organización internacional.

Esta concentración bancaria dio un vuelco a nuestra organización económica interna, ya que los bancos dejaron atrás, en evolución, a la organización agrícola, ganadera, comercial e industrial. Dio por resultado principal la creación del Banco de la República por la Ley 30 de 1922, y organizado por las leyes 117 de 1922 y 25 de 1923. Este Banco tiene las particularidades de un banco central, con derecho exclusivo de emisión; banco privado y semi-oficial, por estar formado su capital con dineros del Estado, de los bancos extranjeros, de los bancos nacionales y de las personas particulares.

Hasta 1923 nuestra economía era de carácter patriarcal, por estar circunscrita a pequeños núcleos en medio de las montañas, sin ninguna vía de comunicación para el intercambio de ciudad a ciudad. El agiotista esclavizaba económicamente con intereses usurarios a los que acudían a él obligados por una necesidad apremiante. La ambición de tierra obedecía más a un placer subjetivo de sentirse dueño, que al aprovechamiento económico por la explotación para lucro individual y social.

La creación del Banco de la República, con carácter de central, permitió al Estado la organización y control sobre la cobranza de intereses por capitales prestados, y evitó así la usura, que antes se cometía escandalosamente.

Por la Ley 110 de 1923 se ordenó la creación del Banco Agrícola Hipotecario para prestar dinero a los agricultores, con fines exclusivamente agrícolas. Este Banco facilita dinero a agricultores y a ganaderos, en buenas condiciones de pago. Su capital está formado con dineros del Estado y de los particulares. La Ley 68 de 1924 completó la organización de este Banco.

Por la Ley 45 de 1923 se organizaron los bancos comerciales en Colombia, ley que todavía rige esos establecimientos bancarios.

En 1926 la Ley 61 dispuso la creación de la Caja de Ahorros, como dependiente del Banco Agrícola Hipotecario.

En 1927 la Ley 76, creó un gravamen de \$ 0,10 por cada saco de café exportado al exterior, y autorizó al Gobierno para que celebrara un contrato con la Federación Nacional de Cafeteros, entonces entidad particular, por el cual se destinaría el producto del

impuesto al fomento de la industria cafetera, por intermedio de la Federación. Este fue el principio de la intervención directa del Estado en la industria del café, que culminó con el Plan Interamericano de cuotas cafeteras en 1940.

Por la Ley 74 de 1926 se trazó un completo y armónico plan para organizar la enseñanza agrícola y pecuaria, fundar estaciones de experimentación, establecer viveros, organizar e impulsar la emigración humana interna y fomentar la colonización, dirigir las explotaciones de bosques, organizar y secundar empresas agrícolas, pecuarias e industriales, ayudar a los agricultores y ganaderos pobres, prestar servicio gratuito de reproductores de pura raza a los ganaderos pobres, etc.

En el período comprendido entre 1923 y 1930, debido a la abundancia de dinero, adquirido por medio de empréstitos tanto externos como internos, se dedicó en el presupuesto, más sumas de dinero que de ordinario, para atender a la intervención del Estado en la economía nacional, sobre todo en el fomento. Algunos consideran este período de tiempo como el primero en que el Estado intervino y de una manera efectiva en el fomento de la economía, sobre todo en las industrias. Se emplearon grandes sumas de dinero en la lucha contra enfermedades y plagas de la agricultura, se impulsó el cultivo algodónero, se emprendieron obras de desecación y riego; en 1927 se fundó la estación experimental de la Picota, autorizada por la Ley 75 de 1915.

En materia de industrias manufactureras, la intervención del Estado no se había manifestado de una manera eficaz hasta 1931, año en que se llevó a cabo la reforma del Arancel Aduanero.

El Ministerio encargado de fomentar las industrias era el de Industrias, que apesar de tener ese nombre no las fomentó, seguramente, por falta de instrumentos legales, tales como tarifas aduaneras proteccionistas, pero principalmente, por la falta de presupuesto suficiente para tal efecto.

En el año de 1931 entró el país, debido a la política de Olaya Herrera, en un período de política proteccionista, que quizá se prolongará por mucho tiempo, debido a los pasos dados en esa política, a la situación interna actual creada por el desarrollo de las industrias, al predominio en el mundo de la tesis proteccionista, y a las doctrinas políticas actuales que preconizan y llevan a cabo el imperialismo económico, etc.

El gran desarrollo industrial en el país, sobre todo textil, ga-

nadero, azucarero, de cemento, etc., se debe a esa política aduanera proteccionista.

El primer paso dado para fomentar la industria manufacturera fue la reforma del Arancel Aduanero, aunque el fin perseguido no era ese, sino resolver una situación difícil en la balanza de pagos, ocasionada por la crisis mundial de 1930, con el propósito de disminuir las importaciones.

Hasta ese año de 1931, el Arancel Aduanero era mirado por el Estado como fuente fiscal principalmente, aunque sin embargo al poner esos gravámenes, se tenía en cuenta las repercusiones favorables o desfavorables en la economía nacional, pero sólo con un valor secundario. El caso práctico se presentó con la Ley 86, por la cual se elevaron los derechos de importación para sacos y telas de empaque y a la vez se eximió de derechos de importación a la maquinaria para confeccionar dichos artículos. Esta Ley 86 es de 1919.

El Acto Legislativo número 1 de 1932 dio nuevo avance al intervencionismo, aunque muy poco.

Como antecedentes de esa reforma constitucional lo mismo que para el arancel aduanero de 1931, puede anotarse la crisis mundial iniciada en 1930, que conmovió los cimientos del mundo capitalista, y repercutió enormemente en nuestra organización económica, y que gracias al tino de nuestros gobernantes no fue tan desastrosa para Colombia como para otros países. Otro antecedente fue el cambio del régimen del partido conservador por el régimen del partido liberal, que ha dado nuevos rumbos a la economía nacional, por los cuales interviene el Estado más activamente en las relaciones entre obreros y patronos, con el fin de establecer la armonía y la justicia social e individual y fomenta además las industrias manufactureras.

Con la reforma de 1932 sólo se agregó a la Constitución, como intervención, la condición de que para ejercer la profesión de ingeniero era necesario tener el título de idoneidad.

Con esta reforma constitucional el art. 44 de la Constitución del 86, quedó así: "Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores.

"Las autoridades inspeccionarán las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad, y la salubridad públicas. La ley podrá restringir la producción y el consumo de licores y de bebidas fermentadas".

"También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transportes o conducciones y exigir el título de idoneidad para el ejercicio de las profesiones de ingeniero, en sus distintos ramos, abogado, médico y similares".

En el período de 1931 a 1933 la intervención del Estado en el fomento de la economía nacional, fue restringida por la crisis que culminó en 1931 y por la guerra con el Perú en 1932.

En 1934 se creó nuevamente el Ministerio de Agricultura y Comercio, con el propósito de fomentar la economía nacional.

En 1936 se fundó el Departamento de Fomento, Orientación y Promoción de Industrias, como dependiente del Ministerio de Industria y Trabajo. Luego fue agregado al Ministerio de la Economía Nacional, con el nombre de Departamento de Comercio e Industrias; y se fundó en el de Agricultura, el Departamento de Economía, que pasó también más tarde a integrar el Ministerio del mismo nombre.

En esta época se vino a organizar de una manera más ordenada y científica los estudios sobre estaciones de experimentación, selección de semillas, mejoras de cultivo, creación de publicaciones para divulgar métodos apropiados de cultivo, reparto de agrónomos en todo el país, ampliación del crédito agrario y fomento de cooperativas agrícolas de productores.

La ganadería también recibió su impulso al facilitar a los ganaderos créditos en buenas condiciones de pago.

El Acto Legislativo número 1 de 1936, marcó el índice más alto de la intervención del Estado en la economía nacional colombiana, para organizar, defender y armonizar la producción, la circulación, la distribución y el consumo de la riqueza nacional y evitar al país los defectos de la concentración en pocas manos, mientras la mayoría se muere de hambre y de miseria, fenómeno que se observa en los países capitalistas, y que tantos trastornos ha producido en ellos, llevándolos a la guerra actual.

En el Acto Legislativo número 1 de 1936, se consagraron varias clases de intervencionismo tales como el social, el de asistencia, el económico, etc. Mas como el fin propuesto por nosotros es la intervención económica, sólo nos limitaremos al artículo 11 que se relaciona directamente con nuestro objetivo, y además a un párrafo del artículo 10 de dicha reforma.

El artículo 11 de la reforma de 1936, corresponde al artículo 28 de la codificación actual de la Constitución y a la letra dice:

"El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de las industrias o empresas públicas y 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.

Parágrafo.—Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

El constituyente al poner "el Estado puede intervenir por medio de leyes", quiso asegurar la garantía a la propiedad privada no dejando esa intervención al órgano ejecutivo, que puede constituirse más fácilmente que el Congreso, en baluarte de una clase social contra las demás.

Pero hay que hacer notar, que muchas medidas económicas tienen que actuar pronto, porque de lo contrario resultan ineficaces, y en el Congreso es casi imposible hacer pasar una ley que ordene determinadas medidas económicas, con la rapidez que se requiere, debido a los largos debates de oposición de los congresistas que no están de acuerdo con tales medidas; el caso se presentó con la aprobación del "Convenio Interamericano del Café", que vino a ser aprobado después de largas discusiones, y dió por resultado pérdidas de dinero para los productores del grano, que tenían que vender café barato, abonándolo después a la cuota cafetera que le correspondió a Colombia, y que si se hubiese aprobado antes, menores habrían sido las pérdidas, ocasionadas por la zozobra comercial, ya que inmediatamente después de aprobado, comenzó a subir el precio del café.

"...en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas". Anteriormente la Constitución sólo consagraba la intervención en las empresas públicas, porque al fin y al cabo pertenecían a la colectividad y encajaba fácilmente en la doctrina liberal. No así la intervención en las industrias y en las empresas privadas, que solamente concuerda con el derecho moderno, ya que éste considera la propiedad privada con obligaciones que cumplir para con la sociedad y ningún órgano más indicado para exigir esa obligación que el Estado, representante de esa sociedad.

"...con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas". Al decir racionalizar, el legislador quiso armonizar, organizar y dirigir la economía en sus tres grandes aspectos, producción, distribución y consumo, hacia un fin común,

el bienestar individual armonizado con el bienestar social, que es uno de los fines del Estado en el derecho contemporáneo.

"...o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho". La idea expresada por el legislador con estas palabras, es la obligación que tiene el Estado de proteger a los asociados en sus bienes y vidas, y cuyo no cumplimiento por su parte, trae el desequilibrio social entre el capital y el trabajo, que tantos males está produciendo en las sociedades contemporáneas. Además esta intervención en las relaciones económicas es la garantía positiva a las personas en sus vidas y bienes.

El parágrafo del artículo 11 tiende a dar garantía y seguridad a la propiedad privada, aun dentro del mismo Congreso.

Al consagrar este artículo en la Constitución, el constituyente sólo cristalizó las necesidades y aspiraciones de los asociados, que se manifestaron en la no reacción ni trastornos sociales. Esa reforma también tiene sus fundamentos reales, tales como el de ser Colombia un país nuevo y por consiguiente un país de incipiente economía, carente de capitales privados para emprender empresas de envergadura nacional, limitándose el capital, por su pequeñez, a producir en pequeña escala, y con alto costo de producción por esa misma razón, sin lograr abastecer el consumo y por consiguiente incapaz para poder competir con productos similares extranjeros. Por estas razones el pequeño capital necesita la ayuda del Estado.

La ley de tierras fue otro golpe dado a la inviolabilidad de la propiedad privada, que ya no constituye un derecho sino una función social, y mientras el propietario cumple esa función social, sus actos están protegidos por el Estado. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo, no cultiva su tierra, la intervención del Estado es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de la riqueza que posee conforme a su destino.

La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza.

En estas ideas se basa el parágrafo segundo del art. 10 de la reforma constitucional de 1936 y que corresponde al Art. 26 de la codificación actual de la Constitución, que a la letra dice así: "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

En este parágrafo encuentra la Ley sobre régimen de tierras, 200 de 1936, basamento jurídico y constitucional, según las ideas antes expuestas, ya que el fin del legislador en esta Ley, fue po-

ner la propiedad rural en manos que sí cumplían esa función social que la Constitución consagró a la propiedad privada, que es la de producir riqueza para bienestar social e individual.

Para tal fin la Ley 200 en su artículo primero dice: "Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste, en la explotación económica del suelo por medios propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, ocupación con ganados y otros de igual significación económica...."

Según este artículo, la ley presume en favor del que cumple su función en la propiedad rural, para considerarlo como dueño de ella mediante la explotación económica de esa propiedad, y presume en contra del dueño que no cumple su función social y deja esa propiedad rural inculta, sin ninguna explotación económica.

Para hacer efectiva esa presunción el artículo sexto de esa misma ley dice: "Establécese en favor de la nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma establecida en el artículo primero de esta Ley, durante diez años continuos".

Aquí hay que hacer notar, que se cambió el plazo para prescribir una propiedad rural si al cabo de 30 años no se iniciaba la explotación económica, por el plazo de 10 años, con el fin de impulsar más las explotaciones agrícola y ganadera. Y como es, además, esa prescripción, en favor de la Nación, es más fácil para el colono adquirir tierras para trabajar.

Como fundamento real de esta Ley, podemos mencionar las grandes extensiones de terreno sin cultivar y bajo el dominio de una sola persona, como en Boyacá, en donde hay haciendas que comprenden varios municipios y que son de un solo propietario. El mismo fenómeno se observa en el Tolima, Caldas y otros Departamentos. El de Antioquia tiene la propiedad rural muy parcelada y con títulos claros y precisos, lo que no ocurre en los otros porque la propiedad rural es nueva en explotación y con títulos oscuros e inciertos. Por esta organización latifundista de la propiedad rural, hay miles de brazos que no tienen donde trabajar, mientras estas grandes extensiones de terreno permanecen incultas, para satisfacer el capricho de unos pocos de sentirse dueños, pero sin provecho económico para nadie.

De la organización de la propiedad rural antes descrita, se desprende el conflicto actual entre latifundistas y colonos, arren-

datarios y trabajadores del agro, que quiso resolver el Congreso mediante esa Ley de tierras, pero que desgraciadamente al ser presentada por el Gobierno al Congreso sufrió modificaciones sustanciales, que la hicieron inoperante en la práctica, como lo prueban las luchas a muerte entre colonos y latifundistas en los Departamentos del Tolima, Santander, etc., hoy día. Además, los latifundistas ya no se atreven a permitir el establecimiento de colonos en sus terrenos, por temor de que éstos se queden con el terreno debido a las mejoras que le hacen. Viene así esa Ley a hacer más difícil la situación de los colonos en vez de favorecerlos. Pero en todo caso es un paso en el camino para reformas posteriores.

El Banco Agrícola Hipotecario ha practicado otra solución más efectiva y más acorde con las ideas individualistas de la sociedad colombiana.

La solución es la siguiente: el Banco compra en condiciones favorables el predio rural a los latifundistas, luego lo parcela y lo da a los colonos, con facilidades de pago para que lo adquieran. Por disposición legal de 1942, el Banco ya no compra la tierra para parcelar, sino que facilita el dinero para que otra persona la compre y parcelé.

La Ley 94 de 1936 elevó los derechos arancelarios del algodón, con el fin de fomentar la producción en el país, por ser artículo de mucho consumo en las industrias textiles.

Por la Ley 203 de 1936, se facultó al Gobierno para importar azúcar al país en caso de escasez, por intermedio de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, libre de gravámenes aduaneros, con el fin de controlar el precio y la abundancia de azúcar en el país.

Por la Ley 172 de 1936 se facultó a los Bancos Agrícola Hipotecario y Central Hipotecario para que prestarán dineros, en condiciones favorables de pago, a los ganaderos y agricultores, con el fin de fomentar la ganadería y la agricultura.

La Inspección Nacional de Bananos fue creada por la Ley 1a. de 1937 para controlar el impuesto de exportaciones y revisar los bananos con el fin de evitar que sean rechazados sin justificación por la compañía compradora, la Magdalena Fruit Company, y además para impedir que se exporte banano de baja calidad.

Antes para recaudar el impuesto de exportación de bananos, el Gobierno dejaba a la buena voluntad de la compañía compradora, el suministro sin ningún control, de los datos de exportación.

La Inspección Nacional de Bananos cumple además otras funciones, como visitas a las fincas bananeras, instrucciones para la producción, y principalmente dirime los conflictos entre productores y la compañía compradora.

En 1938 el Decreto número 379, facultó a la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones para que no dejara importar a las industrias textiles algodón en rama y otras variedades, con el fin de obligar a estas industrias a consumir el algodón nacional y fomentar así la producción. El caso concreto de esta facultad legislativa se presentó en la región de Armero, pues tenían los productores del Tolima grandes cantidades de algodón y los industriales no querían comprarlo a determinado precio. Entonces el Ministerio de la Economía Nacional intervino, fijando un precio único y equitativo; asignando a cada industrial un cupo de algodón proporcional a su consumo en 1937; no obstante esto, algunos industriales rehusaron el precio y el cupo, obligando a la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones a no concederles licencia para importar; esta medida sí fue efectiva, pues todo el algodón fue consumido.

En 1938 se creó en Bogotá la Distribuidora de Azúcares, entidad particular, con el fin de armonizar y controlar la producción y consumo de azúcares, para evitar la competencia en la producción y para defender al consumidor de los precios altos en el consumo.

La Ley 97 de 1938 dispuso la intervención activa por parte del Gobierno en el fomento de la industria siderúrgica, suscribiendo acciones en las empresas que se formen.

La empresa siderúrgica de más realidad en el país es la de Medellín, con un capital de \$ 2.000.000.

La Ley 129 y otra de 1938, prevén la intervención del Gobierno para fomentar la industria pesquera y las de conservas alimenticias.

En Barranquilla y Buenaventura hay iniciativas para establecer industrias pesqueras.

La ley 224 de 1938 promete una subvención del 10% del capital invertido para toda fábrica de abonos que se establezca en el país.

El Municipio de Bogotá tiene iniciativa para fundar una fábrica de abonos, aprovechando los despojos del Matadero.

Por el Decreto número 379 se creó la Junta Nacional de Algodón bajo el control del Ministerio de la Economía Nacional, con el

fin de controlar la importación de algodón y para armonizar la producción y consumo del mismo.

El Decreto número 570 de 1939 consagró la intervención del Gobierno en el consumo de la carne, arroz, papas y frijoles, y creó la Comisión Nacional de Subsistencia, que puede importar dichos artículos libres de derechos de aduana, consulares, de timbre, de canalización y de puerto, con el fin de controlar el consumo y evitar la carestía.

En los últimos años la intervención del Estado en la economía nacional se puede sintetizar en el "Plan de Fomento de la Economía Nacional" y en los Decretos-leyes del año pasado, dados en virtud de las facultades extraordinarias al Presidente de la República que le confiere la Ley 54 de 1939.

Las disposiciones fundamentales de dicha intervención se encuentran en el Decreto número 1.157 de 1940, que ordena los planes de fomento para la agricultura, la ganadería y la industria manufacturera. Otro Decreto establece la defensa, conservación y aprovechamiento de bosques nacionales. En el Ministerio de la Economía Nacional se creó un Fondo Rotatorio de \$ 500.000 para realizar los planes antes citados.

También se creó el Instituto de Fomento Industrial con el fin de fundar empresas industriales, que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales. El capital para este Instituto es de \$ 3.000.000; entregados así: por el Estado \$ 2.000.000 y por el Banco Central Hipotecario \$ 1.000.000. Entre las empresas que el Instituto de Fomento Industrial tiene proyectado invertir capital, podemos citar: la empresa productora de Tanino, en Cali; Planta de explotación de derivados de leche; Compañía Agrícola y Azucarera (Ingenio de Sautatá); Compañía productora de Acido Sulfúrico, en Medellín; Contrato con el Gobierno y el Banco de la República para producir abonos derivados de la sal, en Zipaquirá y en la Costa Atlántica.

Por el Decreto número 690 de 1939 se creó el Fondo Nacional Ganadero, para facilitar dinero a los ganaderos con el propósito de fomentar la cría de ganados e impulsar su desarrollo en el país sobre todo en determinadas zonas aptas para tal fin.

El capital del Fondo Ganadero Nacional debió ser de \$ 5.000.000 pero sólo inició operaciones con \$ 1.000.000 cedido por el Estado. En 1940, el Fondo Nacional de Ganadería por un Decre-

to-ley se incorporó a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Con el mismo fin que el Fondo Nacional Ganadero se creó en Antioquia en 1941 el Fondo Ganadero de Antioquia, que ha tenido muy buena acogida en los círculos ganaderos del Departamento.

El Decreto número 1413 de 1940 determinó el desarrollo que se ha de seguir en el fomento de la agricultura, manteniendo un plan fijo. Se han determinado zonas donde se intensificarán los cultivos de arroz, trigo, papas, etc., con un orden determinado y científico, no como se hacía antes.

El Decreto 1414 de 1940 se concreta a la ganadería. Fija las zonas del país en donde se fomentará la cría de ganados, con la selección de las razas más aptas para las diversas regiones y climas y que ofrezcan mayores ventajas para el país.

El Decreto número 1439 de 1940 señala el rumbo que ha de seguir el fomento de la industria manufacturera, y de las explotaciones mineras; enumera las industrias básicas que el Estado y el Instituto de Fomento Industrial apoyarán con especialidad.

Para los capitales particulares que se inviertan en esas industrias se les concederán ciertos privilegios, como exención de impuestos durante cierto tiempo. También serán preferidas esas empresas por el Estado, para celebrar contratos de suministros de sus productos con destino al consumo oficial, etc.

Se han tomado también otras medidas tales como facilidades especiales de crédito para cultivos de producción tardía, como el cacao, el algodón, etc.; esas mismas facilidades de crédito se crearon para la explotación minera, edificaciones urbanas, exportación de artículos manufacturados y se ha restringido también la importación agrícola e industrial, de artículos de fácil producción en el país, etc.

El fondo Rotativo del Ministerio de la Economía Nacional ha emprendido experiencias científicas en la Estación Experimental de Palmira, sobre la caña de azúcar, el arroz y el trigo con el fin de seleccionar semillas, intensificar sus cultivos en el país y rebajar su costo de producción para que puedan competir con la producción extranjera que invade ciertas regiones, a pesar del alto arancel aduanero, como se observa con el trigo en la Costa Atlántica.

En la minería, el Gobierno actual ha tenido que intervenir, especialmente en lo que dice relación a elementos de explotación, como dinamita, cianuro de potasio, maquinaria, etc., debido a la situación internacional que hace casi imposible la importación de ta-

les elementos no sólo de Europa sino también de los Estados Unidos, que ha establecido restricciones a su exportación.

Para su importación se facultó por el Gobierno a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero para hacerlo y para repartirlos entre los industriales mineros, de acuerdo con sus necesidades, a fin de evitar el acaparamiento.

En la industria cafetera, se observa actualmente una nueva política de intervención que pasa ya los límites de la nación para tomar un carácter de intervención internacional. Esa política se concreta en el "Convenio Interamericano del Café" suscrito en Washington en noviembre de 1940, por los países americanos productores del grano y los Estados Unidos, único mercado de consumo actualmente, debido a la guerra europea que cerró esos mercados. Ese convenio fue aprobado en el Congreso Nacional por la Ley 100 de 1940.

Pero antes de que el Gobierno optara por esa política internacional, tomó otras medidas intervencionistas de carácter nacional, en virtud de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 45 de 1940, para aliviar en algo la situación económica del productor cafetero y a su vez del país entero, ya que el café es la base de nuestras exportaciones.

Veamos algunas de esas medidas. El Gobierno dispuso una prima en favor de los productores del 10% del valor del café, prima que en realidad no favorecía a los productores, sino a los exportadores. Esa misma medida se tomó en la crisis de 1930 con mejores resultados que en los actuales momentos. Además esta política a la larga era insostenible para el Estado, por constituir una carga y al fin no resolvía la situación, por lo cual fue suspendida.

En seguida, en virtud de las mismas facultades extraordinarias de la Ley 45 de 1940, el Gobierno tomó otras medidas, que más tarde debían de coordinar con el "Convenio Interamericano del Café" y que sí han dado resultados efectivos.

Una de esas medidas fue el control del mercado, con un precio mínimo (nueve centavos para el café tipo Manizales) para vender el café en el interior con destino al exterior, lo que resultó eficaz ya que provocó el alza del precio en el interior del país.

Otra medida fue la creación del Fondo Nacional de Café, con cuyos recursos debe atender la Federación Nacional de Cafeteros a la compra, en el mercado abierto, de la producción de café que no se puede exportar dentro de la cuota anual señalada por el "Con-

venio Interamericano del Café", que en un principio fue de 1.200.000 sacos de 60 kgrs. y que en la actualidad es de 3.931.814 sacos para el año que comienza en octubre de 1942, según un acuerdo entre las naciones interesadas.

El capital del Fondo Nacional de Café está formado con los productos de los impuestos; el de cinco centavos por cada dólar que se gire al exterior y que según cuentas de contabilidad asciende aproximadamente a \$ 4.000.000; y el impuesto del 42% de la valorización que alcance el café sobre los precios mínimos del exterior y por cada centavo que exceda del precio básico, que según esas mismas cuentas, asciende aproximadamente a \$ 3.000.000. Dan así los dos impuestos un total de \$ 7.000.000 para comprar en el interior, en mercado abierto, todo el café no exportado.

Como medida complementaria a la anterior se creó la posibilidad de adquirir créditos por parte del Fondo Nacional de Café, en el caso de que el valor de la producción vendida en el interior, sea mayor a los fondos de dinero destinados para comprar ese café que no fue exportado. Para pagar esos créditos se dispuso que los stocks del café comprado, al ser vendidos más tarde, se dediquen para cancelarlos.

Todas estas medidas se encuentran en los Decretos números 2078, 2079 y 2080 de 1941.

La política cafetera actual ha logrado elevar el precio del café, a pesar de la guerra europea, en el interior y en el exterior permitiendo al productor pagar los impuestos de valorización y de obtener ganancias para sí.

Después de haber tratado de describir la evolución de la intervención del Estado en la economía de nuestro país, terminemos con las siguientes ideas.

La reforma de 1936 y las numerosas leyes y decretos han consagrado facilidades para hacer más provechosa la riqueza en favor de los colombianos, auxiliando, eximiendo de impuestos, favoreciendo a los productores débiles, defendiendo a los industriales de la competencia extranjera, acogiendo toda iniciativa en favor de la economía colombiana y por último ordenando inversiones de dinero del Estado en empresas industriales, agrícolas y ganaderas.

Otro aspecto que merece destacarse es la resistencia y la reacción rápida y favorable de las instituciones económicas existentes en el país, gracias al intervencionismo del Estado en ellas, puesta a prueba con la guerra europea actual.

En general se observan grandes iniciativas para explotar diversas industrias, la ganadería, y la agricultura, organización científica del crédito, lo que da más seguridades a las operaciones de esta clase; aumento rápido de las vías de comunicación, todo lo cual contribuye a un ensanchamiento de los mercados nacionales de producción y de consumo.

— |||| —