

ORGANIZACION DE LA PRODUCCION POR EL ESTADO

Dos doctrinas se han disputado el mundo económico de la producción. La una, clásica, es exageradamente optimista, y basada en que nada puede haber mejor que las leyes naturales, proclama el Estado Gendarme con la única misión de garantizar la libertad y la seguridad, y renuncia a toda intervención estatal en orden a coordinar la actividad de los individuos.

En la otra tendencia la del intervencionismo de Estado, de marcado sabor socialista, y más de acuerdo con las modernísimas concepciones del Derecho Público. No entiende ella cómo la acción del Estado pueda estar tan limitada, y lleva la intervención del gobierno a supervigilar, a excitar y aún a reemplazar a los particulares en ciertas actividades, porque no hay nada que no interese al Estado, todo tiene una utilidad pública.

Estas doctrinas, que han regido la economía mundial sucesivamente, tuvieron sus repercusiones en Colombia, en donde fueron practicadas por sus hombres de gobierno, de acuerdo con el siglo en que vivieron. Y así, aunque la Constitución de 1886 y el Acto Legislativo N° 3 de 1910 habían previsto que ningún monopolio se podría establecer sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley —lo que es un claro brote intervencionista— hasta 1930 primó en la obra de los gobiernos la tesis liberal manchesteriana de respetar al particular, intocable en sus derechos individuales, sin serle permitido al Estado intervenir en ninguna actividad distinta de la policía. Y para no dejar inexploradas muchas riquezas, se acudió a las concesiones y contratos, en especial con extranjeros, en palpable contradicción con los preceptos constitucionales, y con el desastroso resultado de una minería norteamericana, una legislación extranjera sobre minas y petróleos, unos transportes

extranjeros, y el estancamiento del país, alejado totalmente de la industrialización.

Sin embargo, es de justicia hacer notar que desde 1914 a 1930 se dictaron leyes de fomento y se establecieron instituciones importantes, como el Ministerio de Agricultura y Comercio, el Instituto Agrícola Nacional, el Ministerio de Industrias, estaciones experimentales y el Banco Agrícola Hipotecario con su Sección de Provisión Agrícola, obediendo en ello más que a un sistema, a una necesidad.

Pero desde hace un decenio para acá, y en armonía con el desarrollo de la producción y de las rentas públicas, el Estado ha entrado a formar parte de la corriente económica del país con un aspecto director e intervencionalista que sólo beneficios ha producido, y ha logrado imponer a nuestra producción un marcado ritmo de enriquecimiento industrial.

Porque Colombia hasta hace poco no tenía economía. Sus inmensas riquezas naturales estaban completamente desconocidas, y se ignoraba, por falta de metódicos estudios, cuáles eran sus posibilidades como país productor. Se decía que el nuestro era un país agrícola, pero no había ninguna política agraria, ningún plan de fomento, ninguna dirección del gobierno, que dejaba todo a la pobre iniciativa de los campesinos. Y fue en la crisis de 1929 cuando nació la idea de un verdadero plan de organización de la producción, especialmente en el ramo agrícola. Se establecieron estaciones experimentales para seleccionar semillas, mejorar cultivos y combatir plagas y enfermedades; se amplió el crédito agrícola; se aumentaron los recursos de los Bancos semificiales para que colaboraran; se fomentó el movimiento cooperativista; se buscó la creación de condiciones ventajosas para la venta de los productos, por la protección aduanera; se trató de abaratar el costo de producción en el mejoramiento de la técnica agrícola por medio de las granjas y los agrónomos nacionales. En fin, se estableció el departamento de comercio e industrias del Ministerio de la Economía; se dieron formas de crédito industrial y minero, y se tomaron medidas que en una u otra forma favorecerían la producción.

Más tarde todas estas iniciativas, que se hallaban dispersas, encontraron su culminación en el "Plan de Fomento de la Economía Nacional" de Eduardo Santos, contenido en una serie de decretos extraordinarios, y en especial en el 1157 de 1940, que ordenó la elaboración de sendos planes orgánicos de fomento para la agricultura, la ganadería y las industrias.

PROBLEMA AGRARIO

Colombia ha venido confrontando el problema del monocultivo, que la ha precipitado a terribles crisis fiscales y económicas, y todos los estadistas se han preocupado por resolverlo. Pero su solución se retarda, porque la producción de otros artículos que puedan suplir o complementar la del café, es más cara que en los demás países: el azúcar cuesta más del doble que en Cuba; el trigo, dos o tres veces más de lo que cuesta en EE. UU.; el arroz, más del doble de lo que cuesta en el Ecuador, y así de muchos más. Esto se debe en gran parte a que carecemos de una sabia organización industrial, no se tiene en cuenta el costo de producción, no hay racionalización del trabajo ni una científica fijación del salario y del precio de mano de obra; al uso de variedades inapropiadas, semillas no seleccionadas, métodos deficientes y mala preparación de la tierra, pues con gran frecuencia sólo se hace la eliminación y quema del rastrojo; la mayoría de los cultivos está colocada en un medio ambiente desfavorable; hay inmensa anarquía entre los agricultores, desorganización en las ventas, alto costo de los transportes y desconocimiento de los mercados; no se sabe cuales son las extensiones sembradas, ni las cantidades producidas de cada artículo; no hay índice alguno que guíe al particular o al gobierno sobre la necesidad de restringir o ensanchar la producción, etc.; y también, y de manera especial, a que los suelos son pobres, carentes de ácido fosfórico y de cal, según análisis del Laboratorio de Investigaciones Científicas del Ministerio de Minas y Petróleos. Terrenos tan fértiles como los más fértiles de otros países propiamente no se encuentran, y los que parecen ser ricos, en unas pocas cosechas se agotan, como se vio en Armero y en los cultivos de arroz de diferentes partes del país.

A esto hay que agregar, que los abonos artificiales resultan demasiado caros, y lo mismo ocurre con los demás elementos, como aquello de mecanización de la agricultura, difíciles de usar entre nosotros por lo escarpado de los terrenos.

El país debe ser más real, y debe considerar qué productos puede cultivar de manera más ventajosa que en otros países. Su triunfo en el café se ha debido a eso. En cambio, en trigo, algodón, arroz, papas, etc., tiene que competir con mil países que los producen en condiciones más favorables.

Se debe desarrollar una agricultura típica. Y si se considera que Colombia puede producir materias primas que necesitan los industria-

lizados países de las zonas templadas y frías y que hoy no importan de Asia y Africa por el cambio de circunstancias, no sólo económicas, sino estratégicas y de buena voluntad y alianza, el país está en privilegiada situación para el cultivo y exportación de tales productos.

En los años de 1939 y 1940 una misión de expertos norteamericanos practicó un reconocimiento agrícola, y sus resultados, que fueron expuestos en un informe de 1940 fechado en Washington, son muy halagadores. Y según el Director de la Junta de Guerra de los EE. UU., Colombia tiene el más brillante futuro, por sus tremendas potencialidades y sus inmensas riquezas.

Pero la política agraria debe concentrar los esfuerzos en la producción de aquéllas plantas que, como el café, encuentren en las condiciones particulares de la nación un medio especialmente propicio, que desaloje la competencia de otros países productores, luchando antes contra todos los vicios que informan nuestra producción agrícola. No se usan en lo posible equipos motorizados para la labranza, cultivo y beneficio de las plantas dominantes; tampoco se emplean semillas mejoradas, abonos, insecticidas y fungicidas; ni se emplean las corrientes naturales para beneficiar las sementeras de los suelos ribereños por medio de sistemas de irrigación. Debe buscarse la explotación de terrenos que por su extensión, localización, topografía, calidad de los suelos, bondad de las condiciones meteorológicas, facilidad de los riegos, vías de acceso, y sanidad y abundancia de los trabajadores rurales, se presten al cultivo, y esto por medio de un crédito fácil, barato y a largo plazo, y con venta de herramientas, maquinaria, semillas, abonos, insecticidas, etc., a precios de factura y a plazo razonable. Debe buscarse la preparación y educación de la masa campesina en forma de acción conjunta, asociada, cooperativa y responsable, para cultivar, recolectar, beneficiar, transportar, distribuir y vender los cultivos dominantes globalmente. Y por último, debe evitarse la costumbre de cultivos anuales en las zonas quebradas y en las laderas, para trasladarlos a las planicies, y dedicar aquéllas a las plantas perennes y a la reforestación.

Pero esto únicamente el Estado lo puede verificar, no sólo porque la iniciativa privada en materias agrícolas es demasiado tímida, sino también porque es muy amplio el programa, muy grandes los riesgos de toda empresa en el trópico y muy fuertes las rutinas ancestrales, y de allí que sean éstas las ideas que informan la obra de los gobiernos

intervencionistas que desde hace algunos años rigen la economía del país.

EL ARANCEL ADUANERO

Desde 1931 se estableció un arancel aduanero para la protección de la naciente industria colombiana, y si bien dio resultados maravillosos, hoy se hace necesaria su reforma, porque la moneda se desvalorizó, y se calcula que el poder adquisitivo de un peso de hoy, es igual al de sesenta centavos de esa época. Y como el derecho aduanero se estimó apenas suficiente para proteger el mayor costo de producción nacional en 1931, viene a ser hoy esa defensa un 40% inferior a lo que significaba anteriormente. Así, aunque se han tomado medidas que remedian en algo esta anomalía, como lo es la limitación cuantitativa de la importación de algunos productos, el sistema de racionalización y fomento de la industria nacional debe complementarse con una científica reforma del arancel actual, cuyo valor proteccionista ha disminuído sensiblemente.

POLITICA AGRARIA

En cambio, en desarrollo de las ideas antes expuestas sobre política agraria, se dictó el decreto 1413/40, que enumera los cultivos principales y las zonas en las cuales el fomento de tales cultivos tiene prelación, y enuncia una serie nueva que el Ministerio de la Economía se propone estudiar. Así mismo, el 1414/40 fija las zonas, especies y razas para el fomento pecuario. Por su parte, en el 1439/40 se enumeran las industrias que deben fomentarse y estudiarse, y se establecen ventajas para los capitales particulares invertidos en esas industrias, como exención de impuestos, y posibilidad de celebrar contratos de suministros de productos al gobierno nacional por varios años. Y de manera general, el decreto 1157/40 creó el fondo rotatorio de fomento económico con un capital de \$ 500.000, para efectuar cultivos directamente o mediante contratos de asociación con particulares o con entidades oficiales; para aportar capital a estas entidades en forma de terrenos o yacimientos y para prestar servicios de maquinaria agrícola, reforestación, construcción de obras de corrección de torrentes y defensa de suelos, etc.

También se han establecido campañas de fomento agrícola en distintas regiones, y para distintos cultivos, como arroz, algodón, cacao, caña de azúcar, frutales, fique, papa y trigo, y por ellas se enseñan los

mejores métodos de preparación de la tierra, siembras, abonos, deshierba, poda, recolección y preparación de las cosechas. Y luego, para complementar y facilitar todas las medidas de intervención y fomento, se creó el Fondo Rotatorio de Irrigaciones y Desecciones, que mejora sensiblemente las condiciones de nuestra producción agrícola, y se dictaron los decretos 1381 y 1383/40 sobre aprovechamiento de los bosques y conservación y distribución de las aguas.

CAJA AGRARIA

En cuanto a los demás servicios que debe prestar el Estado, desde 1932 existe la Caja Agraria. En un principio luchó contra la miseria moral, intelectual y material de los mismos que trataba de favorecer, y se hubo de enfocar entonces hacia las clases de mayor cultura. Hoy ya se ha abierto campo, su capital ha aumentado de 2 millones a cerca de 14, sus préstamos de 3 mil a cerca de 90 mil, y el promedio de ellos ha rebajado de mil a 300 pesos. Tiene 34 agencias y sucursales, y sus préstamos casi alcanzan 26 millones.

Inició labores con préstamos a corto plazo, pero en 1940 se le anexó el Fondo de Ganadería, y se estableció una sección de préstamos a mediano y largo plazo.

Posee además la Sección de Provisión Agrícola, que busca eliminar los intermediarios en la adquisición de los elementos agrícolas, y orientar el espíritu de empresa. Ella presta gran servicio a la industria agropecuaria, por la venta a bajos precios de herramientas, abonos, semillas, alimentos y drogas veterinarias, y ha divulgado el uso de equipos modernos. En la actualidad tiene 97 agencias, y sus ventas se acercan a 2 millones, cuando en 1938 apenas llegaban a 394.000 pesos. Pero su fin se halla muy lejos de sus recursos, porque tiene millón y medio de pesos para atender a lo dicho, para planear organizaciones agrícolas y ganaderas en todos sus detalles, dar a los interesados los elementos que esos planes exijan, compra y venta de mercancías, y todo lo demás que se le ha podido asignar.

Y la Caja misma no llena toda su misión. Su ritmo es muy lento, muchas las operaciones necesarias, exagerada la fiscalización, y excesivos los gastos. Por otra parte, su capital es ínfimo. Y si se considera que de cada peso prestado la mitad va al ganadero, que por lo general es terrateniente; $\frac{1}{4}$ al café, con 200.000 cultivadores en pequeña escala; y del resto, 3% para 100.000 trigueros, otro tanto para los arroceros, y 4% para los cultivadores de papa, se deducirá que la Caja no

está cumpliendo a cabalidad los objetivos que se propusieron al establecerla.

DEFENSA DEL CAMPESINO

Una de las causas del mal estado de nuestra agricultura es la situación del campesino, gente pobre, uraña, desconfiada y enferma, y el éxodo de la juventud hacia las ciudades. A esto ha atendido el gobierno dictando medidas higiénicas y de combatimiento de epidemias, y creación de unidades sanitarias. Y sobre todo, resolviendo el problema de la vivienda campesina, lo que hizo por medio del decreto 200/39, que creó el Instituto de Crédito Territorial, entidad autónoma, con capital propio, para fomentar el establecimiento de Bancos de Crédito Territorial que atiendan a la construcción de habitaciones higiénicas para los trabajadores del campo, y de coordinar en todo el territorio las actividades que se refieran a préstamos destinados al mejoramiento de las viviendas campesinas. Más tarde, por la L. 46/39 y por el decreto 306/40 se removieron todas las dificultades en cuanto a trámites y requisitos, y lo colocaron en lugar asequible a todo campesino.

FOMENTO GANADERO.

En cuanto a la ganadería, la acción intervencionista del Estado ha sido amplia y efectiva. La producción de carne no se había intensificado en el país de manera acorde con el crecimiento de su población, y de allí el decreto 1414/40, para la aplicación de medidas generales de fomento y sanidad, colaboración de las entidades de crédito; fijación de zonas de explotación, razas y especies; orientación zootécnica y sanitaria para la explotación de ganado vacuno, caballar, asnal, porcino, cabrío, aves y conejos, y piscicultura lacustre, marítima y fluvial.

Y ya por el decreto 690/39, se había creado el Fondo Nacional de Ganadería, para la compra y transporte de ganado de cría y levante; importación y seguro de reproductores; construcción de bañaderos, bebederos, establos, cercas, pozos artesianos, bombas o molinos de viento para irrigación de tierras y servicios de ganado, y fundación de dehesas; adquisición de maquinarias y elementos necesarios para la explotación de leche e industrias derivadas, etc.

INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION

En cuanto a las demás industrias, su progreso es innegable, aunque son muchos sus problemas, y muy precaria su situación, que sólo

se debe a la protección. Hay necesidad de materias primas nacionales, técnicos nacionales, diversificación de productos, abaratamiento de costo, vías de comunicación, distribución de zonas, sistemas de propaganda, empaques, mano de obra, etc., y en general, es necesario fortalecerla y ampliarla.

Considerándola en total, se puede ver que el 50% de las materias primas son importadas, aún tratándose de productos naturales de nuestro suelo y relacionados con artículos de primera necesidad, y está limitada no sólo a muy pocos productos sino únicamente a la transformación de materias primas de origen vegetal o animal, sin preocuparse lo suficiente por fomentar la agricultura y la ganadería en todos sus aspectos.

Por eso este ramo manufacturero de la industria es de los más intervenidos por el gobierno, quien ha tratado de fortalecer su existencia y de excitar el nacimiento de otras por todos los medios posibles. Pero falta mucho, especialmente en cuanto al crédito, por la escasez de capitales grandes. Este se debe amoldar a las condiciones nacionales, y así, para las grandes industrias es necesario un crédito barato y a largo plazo, y para la pequeña, tal vez se necesita prescindir de las garantías específicas sustituyéndolas por un control de las inversiones, un control en el desarrollo comercial de los prospectos que se presentan como base del crédito solicitado.

Sin embargo, el gobierno ha atendido a esta necesidad, y a pesar de las diferentes clases de crédito que ofrecen los Bancos Comerciales y el Agrícola Hipotecario, el decreto 553/32 creó una forma especial de crédito prendario industrial, que no exige la entrega o depósito del artículo, de manera semejante a la prenda agraria, establecida por la L. 24/21. Y sirven de prenda: 1° las instalaciones y maquinarias de explotación industrial; 2° máquinas, herramientas, utensilios, animales y elementos de trabajo industrial de cualquier clase, instalados o separadamente; 3° la materia prima y los productos de cualquiera explotación que hayan sido transformados industrialmente; 4° los productos extraídos de las minas, en vía de elaboración o listos para darse a la venta, etc. Además, el mismo decreto creó en la Caja Agraria una sección de préstamos a largo plazo, con facultad de emitir bonos. Y los Bancos Comerciales, que por lo general no pueden hacer operaciones con un plazo mayor de un año, pueden descontar tales bonos con un plazo para su vencimiento de 18 meses; y con autorización de la Superintendencia, tienen facultad para celebrar operación conjuntamen-

te con la Caja, siempre que la parte que le corresponda al Banco, venda también en un término máximo de 18 meses.

En cuanto a las grandes industrias, por decreto 2.096/37 se autorizó al Banco Central Hipotecario para abrir una sección de crédito industrial que conceda préstamos de amortización gradual con plazo hasta de 5 años. Para ello puede invertir hasta 2 millones, y puede también emitir bonos garantizados con el capital y reservas, y con las hipotecas y prendas constituidas a su favor.

Se autoriza también al mismo Banco para servir de fideicomisario en la emisión de bonos que quieran lanzar al mercado las empresas industriales Colombianas establecidas desde hace tiempo y con buena reputación, los cuales bonos se diferencian de las acciones en que no representan capital propio de la empresa sino una deuda, y por regla general tienen un interés fijo. El Banco actúa como representante de los tenedores, y es agente fiscal de las entidades deudoras para el servicio y amortización de las emisiones.

En cuanto al establecimiento de nuevas industrias, quiso el gobierno obrar más directamente, y para ello dictó el decreto 1157/40 que establece el Instituto de Fomento Industrial, con el fin de intervenir en la formación de nuevas empresas que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales, y que los particulares no hayan podido desarrollar solos. Emprende, por iniciativa propia, estudios de prospectación y promoción para fundar nuevas empresas, y terminados los estudios, comienza la propulsión necesaria para formar compañías que desarrollen el campo de acción estudiado. La iniciativa puede también ser particular, y el estudio, que hace el Instituto, corre entonces por cuenta del interesado.

Como se ve, no es una institución de crédito, sino que su único objetivo es promover y apoyar directamente la fundación de nuevas empresas, pudiendo ayudar, según lo dispone el decreto 1419, no sólo con aportes, sino garantizando las obligaciones contraídas por la empresa preferida; y según el 1157/40 puede invertir el 50% de su capital en la suscripción de bonos industriales, previo control desde el punto de vista técnico y comercial.

Tal es la inmensa obra que el gobierno está cumpliendo en beneficio de la industria nacional, en uso de la autorización que le da el artículo 11 del Acto Legislativo N° 1 de 1936, y correspondiente al 28 de la Constitución Nacional. Pero la obra del Estado apenas está en

su comienzo, porque son muchos los obstáculos con que tropieza el desarrollo económico colombiano. En vías de comunicación apenas hay un precario plan, y él es necesario, por el abaratamiento de los transportes y la facilitación de los recursos industriales, y es de suma importancia como factor determinante en la explotación de minerales indispensables en la industria, como ocurre con el carbón, el hierro y demás materiales pesados. En cuanto a las materias primas, por regla general resulta más económico consumir las extranjeras.

En la misma industria, hay una absoluta falta de técnica, no propiamente en la dirección, lo que sería fácilmente remediable, sino en la masa trabajadora, carente de orientación, vocación y método, que sí tienen los trabajadores europeos y norteamericanos. Pero la satisfacción de esta necesidad exige un largo tiempo, suficiente apenas para que nuestras masas vayan asimilando el nuevo ritmo, y talvez medida inmigración de mano de obra calificada, que sirva de base a la paulatina industrialización.

Pero sería un tema demasiado amplio el analizar detalladamente nuestra industria. Sólo nos corresponde comentar someramente, dentro de los límites permitidos, la acción benéfica y efectiva del Estado en el desarrollo de la economía colombiana, que no está hoy solamente dependiente de la caprichosa actividad particular, sino ordenada y dirigida por una científica intervención estatal.

PROBLEMAS DE LA GRANDE INDUSTRIA EN COLOMBIA

La desorientación en materias económicas, igual que en las políticas y jurídicas, ha sido nuestro más grave mal, traducido en ensayos infortunados en todas las actividades nacionales; en realidad, es más fácil imitar que crear y es tendencia común al despreocupado habitante del trópico la de buscar la línea del menor esfuerzo.

Nosotros no hemos querido comprender que los países como los hombres tienen sus periodos evolutivos, sus edades por las cuales han de pasar forzosa y naturalmente, si no quieren ser objeto de un desequilibrio orgánico y social de incalculables proporciones e irremediables consecuencias. Y nuestro bello país colombiano ha pretendido pasar de la edad adolescente de un precapitalismo semi-colonial a la senectud de un supercapitalismo industrial sin detenerse en los estados intermedios, desechando el conocido postulado universal "natura non facit saltus", sin comprender que la evolución de una sociedad es en su mayor parte natural y ordenada.

Entro a analizar el caso del desarrollo industrial, si es que este aspecto de la vida nacional alcanza a la categoría de caso que, creo yo, está por lo menos en vía de alcanzarla. Para ello tomo como punto de partida el panorama nacional, compuesto por una inmensa extensión territorial que comprende dentro de sí unos cuantos millones de seres humanos, dotados de abundantísimos elementos primarios de progreso, de inagotables riquezas naturales y de ilimitadas perspectivas para la realización de su bienestar individual y colectivo.

Colombia, como todas las naciones de América, es un país joven en relación con los otros continentes, por su escasa densidad