

ALBERT HIRSCHMAN EN COLOMBIA, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y SUS IDEAS SOBRE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

*Carlos Caballero Argález**

Albert O. Hirschman fue un “intelectual del desarrollo”. Más que un economista - que lo fue - interesado en aplicar técnicas y modelos económicos a la solución de los problemas del desarrollo, Hirschman era un pensador. Un individuo con un capital intelectual superior que ejerció una marcada influencia, a través de sus escritos y de su participación en debates académicos, en la manera de entender la complejidad del desarrollo. Lo hizo, además, en disenso con formulas de la época - como la planeación “integral” o el crecimiento “equilibrado” - que eran, además, imposibles de aplicar en la realidad.

Colombia fue el primer país del mundo en desarrollo en el cual Hirschman se aproximó a los problemas de desarrollo. Su experiencia colombiana, en donde residió por un período de casi cinco años, fue decisiva en la elaboración de su libro *The Strategy of Economic Development*, de cuya publicación se están celebrando cincuenta años.

Por su origen, su formación, su trayectoria y su extraordinaria cultura, el joven Hirschman era un excelente candidato para convertirse en un “intelectual”. Nacido en Berlín en 1915 en el seno de una familia judía, estudió en el Liceo Francés de esa ciudad y posteriormente estuvo en París, en Londres y en Trieste, ciudades en las cuales realizó estudios de economía, que concluyeron en un doctorado en la Universidad de esta última ciudad. Sin embargo, en 1936, antes de trasladarse a Trieste, se incorporó al ejército republicano español lo cual habría de valerle en 1996 el reconocimiento de la

* Director de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de Los Andes. Texto de la presentación en la Conferencia “**La Estrategia del Desarrollo Económico**” de **Albert Hirschman**, organizada por la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes y el Banco de la República, Junio 5 de 2008, Bogotá. Agradezco la colaboración de Alfonso Amaya Parra, asistente de investigación de la Escuela de Gobierno, lo mismo que la ayuda de Adalgisa Abdala de la Dirección del Departamento de Documentación y Editorial del Banco de la República, quien logró encontrar en los archivos del Banco y del Ministerio de Hacienda algunos de los documentos elaborados por Albert O. Hirschman durante su estadía en Colombia.

nacionalidad española. En 1938 volvió a Francia, ayudó en Marsella a muchos judíos a salir de Europa y, en 1941, llegó a los Estados Unidos huyendo de la persecución del régimen de Vichy en Francia.¹

En Estados Unidos Hirschman inició su vida académica en la Universidad de Berkeley, en California, y escribió su primer libro, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, que concluyó antes de enrolarse en el ejército de los Estados Unidos y se publicó una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Entre 1946 y 1952 Hirschman se vinculó como economista en el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos; su trabajo se concentró en los problemas de la reconstrucción económica y la cooperación de la posguerra en Europa Occidental. Esta experiencia, en Washington, lo inclinó al pensamiento crítico y a la búsqueda de posiciones no dogmáticas, ni doctrinarias, en las recomendaciones de política económica.

La actitud crítica de Hirschman se derivó de observar que los economistas que desarrollaban las ideas del Plan Marshall se tomaban a sí mismos demasiado en serio y comenzaron a creer exageradamente en sus proyecciones sobre el comportamiento de la macroeconomía de países como Italia, a pesar “de la poca extensión de nuestro conocimiento”. Esto les condujo a tratar de “que sus estimaciones se volvieran ciertas” y a presionar a los gobiernos para que “implantaran los programas y las políticas internas acordes con sus puntos de vista”, asunto que ciertamente le repugnaba; sobretodo por haber conocido de cerca la situación italiana de la segunda mitad de los años treinta. Lo cual le generó desconfianza respecto a “los controles, asignaciones y planes grandilocuentes de tiempos de paz”.²

Hizo, entonces, su aparición el intelectual, en contraste con el tecnócrata, que tuvo en cuenta las dimensiones políticas de los fenómenos económicos. No aceptó las “posiciones tomadas de antemano”, criticó las prescripciones de política ortodoxas por

¹ Los datos biográficos de Hirschman están tomados de Furió-Blasco Elies, *Albert O. Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico- Una antología de ensayos anteriores a “la estrategia del desarrollo económico”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

² Hirschman Albert O., “Confesión de un disidente: Revisión de la Estrategia del Desarrollo Económico”, en Hirschman Albert O., *Enfoques Alternativos sobre la Sociedad de Mercado y otros ensayos más recientes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, Página 14.

considerarlas “políticamente ingenuas, socialmente peligrosas y económicamente contraproducentes a largo plazo, desde cualquier punto de vista”, y buscó su propia visión dentro de la economía del desarrollo, “distante de la ortodoxia y de la heterodoxia”.³

En la última parte de su estadía en Washington, Hirschman publicó unos primeros escritos sobre desarrollo económico en los cuales analizó la relación entre la industrialización, el comercio exterior y los mercados de los países industrializados.⁴

A principios de 1952 Hirschman se trasladó a Colombia. El Banco Mundial recomendó su nombre al Gobierno Colombiano para que ocupara el cargo de asesor económico y financiero del recién creado Consejo Nacional de Planeación. Su contrato fue directamente con el Gobierno y no con el Banco Mundial aunque, en sus propias palabras,

*“el resultado fue una ambigüedad administrativa que me dio cierta libertad de acción. Me empleaba el gobierno colombiano, pero, era obvio, que yo tenía cierto tipo de relación con el Banco Mundial, el cual, en primer lugar, había tomado parte activa en la organización del Consejo Nacional de Planeación y luego, en reclutarme para éste”.*⁵

Hirschman fue asesor del Gobierno entre 1952 y 1954 y, posteriormente, hasta 1956, ejerció como consultor privado en Colombia. Abrió su propia oficina, “Albert Hirschman, asesor económico y financiero” y, en sus propias palabras, trabajó mucho, “al inicio para compañías, bancos y empresas estatales que trataban de obtener

³ Furió-Blasco Elies, *Albert O. Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico- Una antología de ensayos anteriores a “la estrategia del desarrollo económico”*, Op.Cit, Página 11.

⁴ El mismo Hirschman cuenta que se cansó en Washington de la polémica sobre la Unión Europea de Pagos y que “sus intereses se inclinaron hacia otras áreas a las cuales no les había dedicado suficiente atención, tales como el problema del desarrollo de los países atrasados”. Ver Hirschman Albert O., *Crossing Boundaries- Selected Writings*, Zone Books, New York, 1998. Página 80 (Traducción mía). En otro documento Hirschman comenta que fue a Colombia sin haber leído mucho de lo que se había publicado sobre el desarrollo hasta aquel entonces, aunque había participado en una conferencia celebrada en la Universidad de Chicago en 1951 “que fue notable principalmente por la participación activa de algunos eminentes antropólogos y porque ésta fue la ocasión en que Alexander Gerschenkron reveló su obra maestra: ‘Economic Backwardness in Historical Perspective’La conferencia estimuló mi interés en los problemas del desarrollo”. Hirschman Albert O., “Confesión de un disidente: revisión de la estrategia del Desarrollo Económico”, Op.Cit, página 13.

⁵ Hirschman Albert O., “Confesión de un disidente: revisión de la estrategia del Desarrollo Económico”. Op.Cit., Página 15

financiación y préstamos del Banco Mundial. Más tarde elaborando estudios de mercado para empresas privadas. Tenía un socio y unos pocos empleados”.⁶

A continuación se hace un recuento de los antecedentes del Informe del Consejo Nacional de Planificación de 1952, que contó con la asesoría de Hirschman, se describen los aspectos esenciales del mismo y, posteriormente, se analizan tanto el concepto de “planeación” de Hirschman como sus diferencias frente a las técnicas de planificación sugeridas por la CEPAL en los años cincuenta. El documento concluye con una sección en la cual se hace un llamado a recuperar en Colombia los principios de Hirschman sobre la función de la planeación, derivados, casualmente, de su propia experiencia en el país entre 1952 y 1956.

La Misión del Banco Mundial

La primera misión internacional del Banco Mundial se realizó en Colombia y la dirigió Lauchlin Currie. La Misión surgió de las conversaciones que sostuvieron, a fines de 1948, John McCloy, entonces Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - en la actualidad Banco Mundial - y Emilio Toro, en ese momento Director Ejecutivo del Banco en representación de Colombia. Se buscaba formular las bases de un programa coherente y global de desarrollo para Colombia.

La Misión llegó a Colombia en julio de 1949, estuvo en el país hasta noviembre de ese año y entregó su informe al Gobierno el 27 de julio de 1950, unos días antes de la posesión como Presidente de la República de Laureano Gómez. En lo fundamental el propósito de la Misión fue realizar un diagnóstico exhaustivo del estado de la economía colombiana y de sus diferentes sectores productivos, para aterrizar en un programa de inversiones anuales durante cinco años, equivalente, aproximadamente, al PIB colombiano de 1950. En cada año se invertiría un 20% del PIB, sumando las inversiones privadas y las públicas. El 30% de la inversión total se destinaría a la

⁶ Hirschman Albert O. *Crossing Boundaries-Selected Writings*, Op.Cit., Página 82.

infraestructura de transportes, un 22% a la construcción de vivienda, cerca de un 15% a la industria y un 10% tanto a la agricultura como a los servicios público y la energía.⁷

Se ha considerado que este primer ensayo de planeación económica en Colombia fue “exitoso”. El Informe de la Misión fue ampliamente estudiado tanto en los círculos gubernamentales como en los empresariales y, probablemente, su mayor valor radicó en “mostrar a la primera generación de economistas colombianos cómo la teoría y el análisis económico podrían aplicarse al estudio de los problemas específicos de su propia economía e introdujo a quienes formulaban las políticas a la economía moderna”.⁸

Una de las recomendaciones del Programa fue realizar “estudios intensivos para refinar la naturaleza y la magnitud del programa general y sus partes componentes y la adopción de las medidas necesarias para realizarlo, cuando se adopte”.⁹ En efecto, algunas de sus propuestas de carácter fiscal se llevaron a la práctica, convirtiéndose en leyes, lo mismo que las sugerencias de reforma de la administración pública. La lista de proyectos de inversión contemplados por la Misión despertó el interés del Banco Mundial y de otras agencias de ayuda externa, lo cual facilitó el acceso de Colombia a recursos externos de financiación para el desarrollo.¹⁰

La Misión propuso, además, que la función de evaluar esos estudios y asesorar al Presidente de la República en las decisiones relacionadas con los proyectos de inversión pública a ejecutar por parte del Gobierno, “podría ser desempeñada por una oficina permanente de planeación económica, establecida como dependencia asesora, dentro del despacho del Presidente de la República”. La calidad de sus consejos al presidente y la naturaleza de su contribución dependerían de la eficiencia técnica de quien liderara la nueva entidad. Se sugirió, también, que la oficina propuesta dirigiera “el desarrollo de

⁷ Banco de la República, *Bases de un programa de Fomento para Colombia*, Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en colaboración con el Gobierno de Colombia, Bogotá, Colombia, 1951, página 689.

⁸ Urrutia Miguel, *The Changing Nature of Economic Planning in Colombia*, Inter-American Development Bank, Reprint Series, No 189. Página 165. Sin fecha.

⁹ Banco de la República, *Bases de un programa de Fomento para Colombia*, Op. Cit. Página 706.

¹⁰ Urrutia Miguel, *The Changing Nature of Economic Planning in Colombia*, Op.Cit. Página 165. De acuerdo con Urrutia, “aunque al inicio de la Misión el Banco Mundial había aprobado un esquema de planificación integral, en 1952 decidió que solamente financiaría proyectos ‘productivos’ ...y limitó sus créditos al componente en moneda extranjera de los proyectos tradicionales de infraestructura”.

los planes y programas en todos los niveles del gobierno” y coordinara “la ayuda técnica extranjera”.¹¹

El Comité de Desarrollo Económico

En línea con las anteriores recomendaciones, el presidente Gómez procedió rápidamente (Decreto 2838 de 1950 – Septiembre 1º de 1950) a crear una comisión que se encargara de estudiar el informe de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a la cual denominó Comité de Desarrollo Económico. Este Comité, conformado por hombres de empresa de diferentes regiones del país, presentó, en el curso de nueve meses, 18 informes sobre diferentes temas al Gobierno por conducto de los ministros respectivos y entregó su Informe final en agosto de 1951, subrayando que su programa debía considerarse como suplemento de aquel propuesto por la Misión del Banco Mundial.¹²

En términos generales, el Comité de Desarrollo Económico orientó sus labores a recomendar políticas y acciones que permitieran elevar el nivel de la producción per-capita y el consumo de bienes y servicios por parte de los colombianos. Y, simultáneamente, a garantizar que dicho incremento pudiera ser “disfrutado mediante el mejoramiento de las condiciones de educación y salud” de toda la población.

En términos específicos, el Comité hizo un esfuerzo por “sugerir soluciones nacionales para los problemas nacionales”, con énfasis en los temas de infraestructura para “dotar a Colombia de un adecuado sistema de transportes” e integrar el mercado nacional; en la utilización eficiente de las tierras y el fomento agrícola; en la necesidad de adoptar una serie de reformas para lograr la expansión de la industria; en la estabilidad económica como condición para “el éxito de cualquier programa de desarrollo económico” - advirtiendo que la inflación no podía “considerarse como medio apropiado para el

¹¹ Banco de la República, *Bases de un programa de Fomento para Colombia*, Op. Cit. Páginas 706 y 707.

¹² Comité de Desarrollo Económico, *Informe Final- Septiembre 1950-Agosto1951*, Imprenta del Banco de la República, Bogotá, Colombia, Agosto de 1951. El Comité estuvo integrado por Martín del Corral, Alfredo García Cadena, Rafael Obregón, Juan Pablo Ortega, Pedro Nel Ospina Vásquez y Emilio Toro. Lauchlin Currie fue consejero, Jaime F. Córdoba secretario y Jorge Franco Holguín Jefe de Estudios Técnicos.

desarrollo económico”- ; en la necesidad de un tipo de cambio libre y de una “absoluta libertad de en el movimiento internacional de capitales nacionales y extranjeros”; y, por último, en el incremento del gasto público en higiene, educación, vivienda de bajo costo y servicios de energía eléctrica, acueductos y alcantarillado.¹³

En cuanto al programa de inversiones, el Comité ajustó los cálculos del Informe de la Misión del Banco Mundial actualizándolos para 1953, pero mantuvo la distribución sectorial de las inversiones otorgando prioridad a aquella en transportes, vivienda, industria y agricultura.¹⁴ Y, en las conclusiones de carácter general, recomendó reorientar el gasto público e influenciar el privado “para incrementar las inversiones en actividades que favorezcan el bienestar social, tales como la agricultura, la industria, la vivienda barata, los transportes, la educación, la higiene y los servicios públicos” a tiempo que deberían desalentarse, en el sector privado, “los gastos en el comercio, la construcción de residencias suntuosas, la importación de artículos suntuarios y los aumentos de inventarios”¹⁵

En lo relacionado con la ejecución del Programa de la Misión, que fue adoptado por el Comité, se reafirmó la necesidad de que existiera una “entidad central de planificación para que coordine los diversos programas provenientes de los ministerios y las entidades gubernamentales y les dé forma coherente dentro de la uniformidad de criterio que debe prevalecer respecto de la economía nacional”. Se resaltó además que, siendo el Presidente de la República el “Jefe de Planificación Económica, responsable de la orientación del programa económico general para el país”, resultaba evidente que “para desempeñar tan importantes funciones necesita la asistencia de técnicos cuya experiencia e imparcialidad garanticen el acierto”¹⁶.

El Informe del Comité termina, entonces, proponiendo la creación de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República y enumerando las funciones que ésta debería asumir. Entre otras, el estudio de la situación económica; la consejería

¹³ Comité de Desarrollo Económico, *Informe Final- Septiembre 1950-Agosto1951*, Op.Cit.

¹⁴ Urrutia comenta en su ensayo que el trabajo más productivo del Comité se realizó en el campo de los transportes, en parte por el dinamismo del Ministro de Obras Públicas y, en parte, por la alta probabilidad de que los proyectos que aprobara el Comité obtuvieran financiación del Banco Mundial para su ejecución. Urrutia Miguel, *The Changing Nature of Economic Planning in Colombia*, Op.Cit. Página 165.

¹⁵ Comité de Desarrollo Económico, *Informe Final- Septiembre 1950-Agosto1951* Página 254.

¹⁶ *Ibid.* Página 261

permanente al Gobierno en cuanto a las prioridades de inversión en proyectos o sectores de la economía y el impacto de la política macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria) sobre la estructura económica del país; la coordinación de los programas económicos preparados por el Gobierno; el control de la asistencia técnica extranjera; servir de centro de información y coordinación con las instituciones económicas internacionales y los inversionistas extranjeros; y, promover la organización adecuada de la generación de estadísticas.¹⁷

Para dirigir la Oficina, el Informe sugirió la contratación de un colombiano “sobresaliente, ampliamente conocedor de los problemas económicos nacionales e internacionales y de las técnicas de planificación”, anotando que este individuo requeriría de la asesoría de expertos colombianos en diversos ramos de la actividad económica y que mientras se organizaba la Oficina “ se podrían obtener los servicios de un técnico extranjero de reconocida prestancia internacional y de los asesores necesarios para su buen desarrollo.”¹⁸

El Consejo Nacional de Planificación y único Informe Anual (1952)

La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República fue creada mediante el Decreto-ley No 1928 de 1951. Para dirigirla se designó el Consejo Nacional de Planificación a principios de 1952 (Decreto No 0389 de 1952), integrado por tres miembros de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, Emilio Toro, quien ejerció como su presidente, Rafael Delgado Barreneche, primer ministro de Hacienda de la Administración Gómez, y Jesús María Marulanda, ex-ministro de Hacienda, también. El primer secretario del Consejo fue Jorge Mejía Palacio, quien en septiembre de 1952 se retiró para ocupar la Gerencia de la Asociación Nacional de Exportadores de Café y fue reemplazado por Gilberto Arango Londoño.

¹⁷ Urrutia cuenta que el Informe del Comité de Desarrollo Económico condujo a que el gobierno aceptara la necesidad de una devaluación del peso y que “el Comité convenció al Presidente de adoptar una devaluación mayor a la que inicialmente había estado dispuesto a propiciar, por razones políticas ... la devaluación se realizó en un momento en el cual la sobrevaluación de la tasa de cambio no había causado problemas serios de balanza de pagos y tuvo efectos bastante positivos”. Urrutia Miguel, *The Changing Nature of Economic Planning in Colombia*, Op.Cit. Página 166

¹⁸ Comité de Desarrollo Económico, *Informe Final- Septiembre 1950-Agosto 1951* Op.Cit. Página 263.

En la Introducción del primer Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación, correspondiente al año de 1952, enviado al Presidente Roberto Urdaneta Arbeláez en febrero de 1953, se informa que para la asesoría técnica y económica, el Consejo había contado con la colaboración del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el cual recomendó la contratación del “experto señor Albert O. Hirschman, quien ha prestado sus servicios como Técnico en Política Económica y Monetaria” y que “también trabaja en el Consejo, como Director de Programas, el señor Jaques Torfs, enviado por el Banco para “asesorar a la entidad en materia de planificación”. Se anota que el Consejo se mantenía en permanente contacto con el Banco, “que esta institución ha demostrado gran interés en el buen éxito de las labores de planificación” y que el “señor Lauchlin Currie ha prestado sus servicios al Consejo a través de estudios especiales que ha hecho sobre planificación regional”.¹⁹ Por contrato firmado con el gobierno, el Banco de la República suministró las oficinas y todo lo requerido por el Consejo y sus asesores para su funcionamiento.

El Consejo presentó al Presidente de la República trece informes, en los cuales formuló recomendaciones sobre una serie de aspectos que consideró “de vital interés para el desarrollo de la economía nacional”. A más de referirse a la situación económica en su conjunto, a la monetaria, a la cambiaria y al presupuesto para 1953, los reportes tuvieron que ver con temas específicos, entre los cuales vale destacar los relacionados con la evolución del ingreso nacional y con los proyectos del ferrocarril del Valle del Magdalena, de la corporación de aeropuertos, de la Oficina Reguladora de Servicios Públicos, y del Instituto Nacional de Parcelaciones, Colonizaciones y Defensa Forestal.²⁰

El Informe Anual del Consejo se dividió en dos partes. Una referida a la política económica y otra a la planificación. La primera consta, además, de secciones sobre política monetaria; política bancaria y de fomento agrícola e industrial a través del crédito; política cambiaria; y política presupuestal, tributaria y de deuda pública. En la

¹⁹ *Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación*, Año de 1952, Bogotá, Imprenta Nacional, 1953. Las citas se encuentran en las páginas 7 y 8 del Informe.

²⁰ Pero la lista de temas tratados por el Consejo es amplia. Además de los reportes arriba mencionados, se elaboraron otros sobre el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, las operaciones de la Caja Agraria, el desarrollo del Departamento del Atlántico, el Tratado de Aviación con los Estados Unidos, el diferencial cafetero, los sistemas para el pago de impuestos nacionales, y el fomento, la cría y el levante de ganado. *Ibid.* Página 10.

segunda, a más de mencionar los programas generales y específicos de inversión, hay una sección sobre el ingreso nacional y la estadística, a la cual el Consejo otorgó importancia especial. En ésta no solamente se revisaron las estadísticas sobre la trayectoria del ingreso desde 1938, sino que se incluyeron estimativos de la distribución del ingreso entre grupos “económico-sociales” y de su distribución regional.²¹

Terminados los dos años del contrato del gobierno con Hirschman, éste decidió no renovarlo por otros dos, pero permanecer en Colombia. El Consejo Nacional de Planificación se desintegró a raíz del golpe militar del general Rojas Pinilla en junio de 1953, evento que resultó frustrante para Hirschman además de que tuvo “conflictos con otros consultores americanos y, especialmente con uno, Lauchlin Currie, un canadiense que había formado parte del ‘equipo de cerebros’ de Roosevelt y era un hombre de considerable inteligencia”.²²

Un buen día, estando en Colombia, Hirschman recibió una invitación para asistir a una conferencia en M.I.T. (con la presencia de Max Millikan y Walt Rostow), en dónde presentó un documento sobre desarrollo económico, basado en sus observaciones sobre Colombia, al cual se hará referencia más adelante. Este trabajo despertó “mucho interés” por lo cual “la gente comenzó a prestarme atención”.²³ Dos años más tarde fue invitado a pasar un año completo en la Universidad de Yale para escribir sobre su experiencia colombiana.

El Informe Anual: La política económica

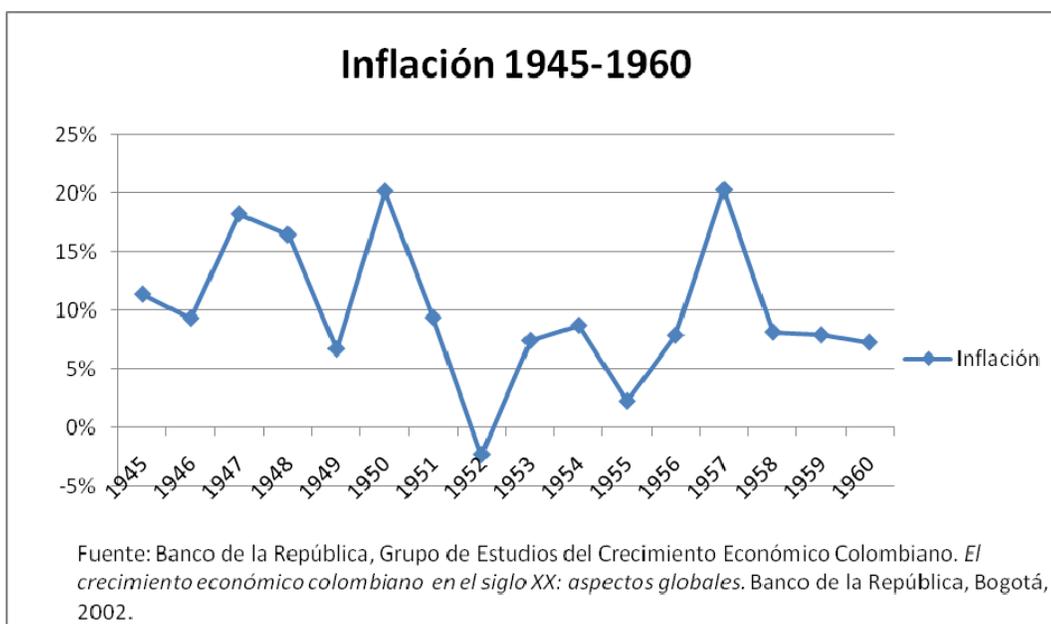
El Informe, de cincuenta páginas más documentos anexos y gráficas, describe la situación de la economía colombiana en los primeros años de la década de los años cincuenta y combina la teoría con la práctica en forma más que apropiada. Fueron años de un alto crecimiento económico y baja inflación por lo cual hizo un llamado a

²¹ El análisis del Ingreso Nacional del Informe se basó en los cálculos sometidos al Consejo por el economista Jaques Torfs. Se trata de una contribución estadística de la mayor importancia. *Ibid.* Página 42.

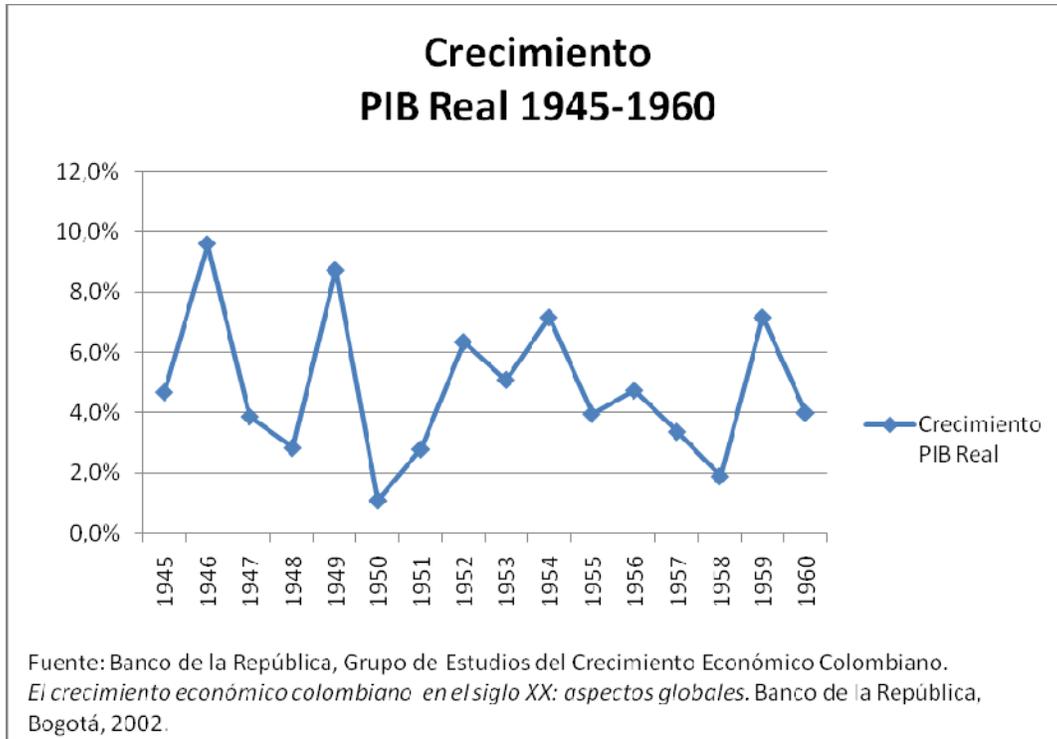
²² Hirschman Albert O., *Crossing Boundaries- Selected Writings*, Op.Cit., Página 81. Hirschman comenta que Currie “había sido el líder de la Misión del Banco Mundial y había decidido quedarse en Colombia. Tenía problemas con el ‘Committee on Un-American Activities’, fue acusado de ser comunista y decidió no regresar a los Estados Unidos. Murió en Colombia cuando tenía más de noventa años”.

²³ *Ibid.* Página 82

mantener la estabilidad monetaria y a evitar un resurgimiento de la inflación.²⁴ Es interesante que, si bien justificó la expansión elevada de los medios de pago durante 1952, 17%, manifestó la preocupación por la eventual presencia de un “potencial inflacionista que podría transformarse en inflación de facto, con un cambio en las expectativas de los inversionistas”. Además, fue clara la inquietud por el crecimiento de los préstamos del Banco de la República al sector cafetero y la estacionalidad de los mismos a lo largo del año, lo mismo que por la amplitud de los cupos de redescuento para los bancos comerciales y la expansión de los créditos otorgados al Banco Popular y a la Caja Agraria.



²⁴ El Informe abunda en los beneficios de una inflación baja y relaciona este fenómeno con la confianza en la moneda y el incremento del ahorro financiero. Así, por ejemplo, se afirma que “durante la inflación todos tratan de gastar o invertir sus ingresos lo más rápidamente posible” a tiempo que, “la restauración de la estabilidad de los precios estimula a las gentes a conservar el dinero en los bancos y en cartera, especialmente si se espera la baja de algunos precios”. Y más adelante, se dice que “el aumento de la confianza en la moneda durante los dos años de estabilidad de los precios resulta claramente del ascenso muy satisfactorio de los depósitos de ahorro, que durante este período han subido en 68.5 millones de pesos, en comparación con un promedio de 6 millones, en los cinco años precedentes de inflación de post-guerra”. *Ibid*, Página 12.



En la parte sobre la política monetaria se consignó un párrafo muy “hirschmaniano” que vale la pena recoger desde ya en este documento:

“Una condición primordial para el desarrollo armónico de los recursos nacionales es la estabilidad monetaria. Desde este punto de vista se puede pensar que la tarea del Consejo ha sido muy fácil puesto que ha empezado a funcionar dentro de un clima de estabilidad de precios en el exterior y en el país. Sin embargo, los períodos de estabilidad y equilibrio económico generalmente no son la consecuencia de que todas las series económicas se muevan en dirección horizontal; el equilibrio es más bien el producto de fuerzas complejas que someten la economía a presiones opuestas con el resultado de que ninguna logra obtener la primacía. Por esta razón los períodos de estabilidad se caracterizan, generalmente, por las más grandes divergencias de juicio sobre las perspectivas económicas y consecuentemente, sobre la política económica adecuada a las diversas circunstancias. Esto es precisamente lo que ha ocurrido el último año en Colombia, donde tanto la inflación como la deflación han tenido sus profetas”²⁵

En el Informe sobresalen aspectos que vendrían a desarrollarse en el país años más tarde.

²⁵ *Ibid.* Páginas 11 y 12.

Se reconoció, por ejemplo, la nociva dependencia de las exportaciones de café anotándose que este fue “uno de los asuntos que ha merecido más atención del Consejo” por lo cual “ha establecido la más alta prioridad para los proyectos que puedan conducir a una diversificación de las exportaciones colombianas”. Se puso en duda, sin embargo, “que la fijación de un precio muy remunerativo, fundado solamente en el mecanismo de cambio, baste para desarrollar una cuantiosa producción de nuevos artículos de exportación”, lo cual requeriría, más bien, “de estudios técnicos de los productos y mercados y un conjunto cuidadosamente planeado de esfuerzos del Estado y de los particulares en tal sentido”.²⁶

Fue así que se consideró que la ganadería representaba “una de las mayores y más inmediatas posibilidades para diversificar las exportaciones en los próximos años”, lo mismo que “el desarrollo de una industria de exportación de productos forestales”. En ambos casos, el Consejo solicitó la asistencia técnica por parte de expertos extranjeros. En el de la industria manufacturera, el Consejo no estimó “necesario elaborar un programa detallado de inversiones generales, por considerar que dichos programas deben contemplarse solamente en los campos en que no sea suficientemente activa la iniciativa privada”. En cambio, fue claro en que “el aprovechamiento adecuado de energía es condición fundamental para que continúen los progresos económicos registrados en Colombia en los últimos quince años” y, en lo relacionado con la industria del carbón comenta que se discutieron detenidamente con el Gerente del Instituto de Fomento Industrial, “los proyectos de desarrollo de las carboneras de Cali y de El Cerrejón” por la convicción de que “dichos planes son de gran importancia no solamente para el abastecimiento del país en combustibles sólidos sino también para establecer una nueva industria de exportación y para el desarrollo de industrias subsidiarias”.²⁷

En otro orden de ideas, el de las instituciones financieras, el Informe menciona, primero, la propuesta del director de la Caja Colombiana de Ahorros en el sentido de organizar en Colombia un sistema de “ahorro y vivienda”, que el Consejo vio con buenos ojos, aunque dijo no haberse formado “una opinión definitiva sobre las

²⁶ *Ibid.* Páginas 20 y 25.

²⁷ *Ibid.* Las citas están tomadas de las páginas 38 y 39 del Informe.

modalidades más convenientes de esta reforma, puesto que le parece que el problema de la vivienda en Colombia necesita un estudio general”.²⁸ Veinte años más tarde nacería en Colombia el sistema de ahorro y vivienda en valor constante.

Y, más adelante, en relación con la financiación de largo plazo para el sector industrial, se comenta cómo, con posterioridad a la Misión del Banco Mundial y de la reforma financiera de 1951, estaban en el ambiente los créditos a largo plazo otorgados por los bancos a tasas de interés inferiores a las del mercado, con base en el permiso que se les había extendido de destinar el 10% de sus depósitos a la vista, a préstamos de “fomento económico hasta con cinco años de plazo”. El Consejo, entonces, se preguntó si para acelerar la transformación de la estructura del crédito bancario “no sería posible la creación de una institución financiera distinta, que podría llamarse Banco o Corporación de Fomento y que tendría como misión aportar una ayuda financiera a mediano y largo plazo a las iniciativas privadas más interesantes para el fomento agrícola e industrial del país”, llegando a la conclusión de que contar con dicha institución sería muy conveniente. Aquí estuvo el origen de las corporaciones financieras, que empezaron a organizarse desde finales de los años cincuenta y sobrevivieron hasta finales del siglo XX.²⁹

En la parte presupuestal, tributaria, y de endeudamiento público el Informe estimó que el gasto del Gobierno Nacional era apenas superior al 10% del ingreso nacional, “cantidad bastante baja en comparación con otros países con una estructura económica semejante” y propuso una serie de reformas orientadas a facilitar el análisis económico del presupuesto; por ejemplo, la de presentar el presupuesto de acuerdo con el sistema de “caja” y no de “competencia”. Sugirió también que los planes de inversiones públicas aprobados por el Consejo Nacional de Planificación se convirtieran en apropiaciones para gasto de los diferentes ministerios (Obras Públicas, Agricultura y Fomento, por ejemplo) por lo cual, “la intervención del Consejo debería ser anterior a la

²⁸ *Ibid.* Página 21.

²⁹ *Ibid.* Página 23. En esta página del Informe se anota, también, que “el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se ha interesado en varios países en la fundación de tales instituciones, a las cuales ha facilitado préstamos para los gastos en moneda extranjera de los proyectos financiados” y que, en relación con Colombia, el Banco había enviado a principios de 1952 un experto financiero, el señor Manero, para realizar un estudio a fondo del mercado colombiano de capitales que había recomendado “el establecimiento de una institución financiera de fomento con la condición de que se lleve a cabo una reorganización del manejo de la deuda pública y que se haga un esfuerzo por organizar un verdadero mercado de capitales”.

elaboración del Presupuesto y los anteproyectos de los distintos ministerios que se presenten al Director de Presupuesto deben reflejar los programas elaborados por el Consejo”.³⁰ En otras palabras, sería el Consejo quien tendría la última palabra en la inclusión en el presupuesto de los proyectos de inversión más importantes.

En la parte correspondiente a la tributación el Informe es muy sucinto; se concentró en sugerir que el impuesto sobre la renta fuera autoliquidado por el contribuyente y pagado en cuatro cuotas iguales durante el primer semestre del año (la mayor parte del recaudo tenía lugar en los meses de octubre y noviembre) con el propósito de suavizar su efecto contraccionista en el segundo semestre, dado que el pago de los impuestos coincidía con el repago de los créditos a los cafeteros para la compra de la cosecha.

Por último, el Informe recogió la opinión de que la composición de la deuda pública no conducía a la creación de un mercado de capitales en Colombia por lo cual estimó necesario “abandonar los sistemas de suscripción forzosa y emitir, en cambio, títulos que puedan ser verdaderamente atractivos para los inversionistas”.³¹ Una idea que solo vino a practicarse con la introducción de los Títulos de Tesorería, TES, en la década de los años noventa del siglo XX.

El Informe Anual: La planificación

Esta parte del informe es más breve que la anterior y se sustenta en los programas generales y seccionales de inversión incluidos en la Misión del Banco Mundial y en el reporte del Comité de Desarrollo Económico, en donde se había establecido la regla que determinaría el monto total de inversiones en un período de cinco años.

En sus primeras líneas los autores del Informe anotaron que la función primordial del Consejo Nacional de Planificación era “elaborar programas que tengan como objetivos principales la determinación de las ‘prelaciones’ que requiere el desarrollo armónico de la nación, y el estudio de las inversiones y de las actividades privadas y públicas que sean más productivas para el país” y que el Consejo debía “influir también en la orientación de las inversiones del gobierno y en su política económica general, con el

³⁰ *Ibid.* Página 30.

³¹ *Ibid.* Página 32.

fin de que se establezcan las ‘prelaciones’ que demandan las necesidades generales de la Nación”.³² El énfasis del proceso de planeación se coloca, entonces, en fijar prioridades para la inversión tanto privada como pública.

El Informe destaca que no existían proyectos de inversión preparados de una manera “completa” y que los programas elaborados diferían mucho entre sí con respecto a sus posibilidades de ejecución pronta y práctica. Reconoció sí que los proyectos de obras públicas eran los más avanzados en su estudio por lo cual podrían llevarse a cabo de manera rápida: el plan vial, la construcción del Ferrocarril del Magdalena, la reorganización de los Ferrocarriles Nacionales y el plan para la Corporación de Aeropuertos.³³

En el momento de escribir el Informe el Consejo se encontraba preparando planes detallados para otros sectores y había decidido establecer prioridades para su estudio por razones de carácter macroeconómico, como la insuficiencia del ahorro y el peligro de que se afectara la balanza de pagos de llegar a producirse una baja en el precio del café. Después de las obras públicas, la prioridad se había puesto “en un programa de electrificación y en aquel para fomentar industrias de exportación”. Posteriormente se estudiarían los programas para “vivienda, educación, salud y servicios públicos”, considerados como fundamentales para el desarrollo del país. El problema para hacer recomendaciones en estas áreas, sin embargo, era la insuficiencia de estadísticas y datos que permitieran “adelantar una obra que tenga fundamentos verdaderamente técnicos”.³⁴

En cuanto a la planificación regional, el Informe da cuenta del interés del Consejo en trabajar con los departamentos y sus ciudades capitales “en la elaboración de planes generales para estimular su desarrollo económico y para lograr una mejor organización de sus finanzas”. De esta manera, ya se habían dado pasos para realizar un estudio sobre

³² *Ibid.* Página 35.

³³ En uno de los apartes del Informe se anota que “El Consejo estima que por el momento no se necesita más planificación seccional en el ramo de los transportes” por estarse ya adelantando los planes de carreteras y de ferrocarriles, lo mismo que el programa de la Corporación de Aeropuertos y las obras portuarias y marítimas recomendadas en los informes del Banco y del Comité”. *Ibid.* Página 38.

³⁴ En el Informe hay una queja sobre la falta de cifras y datos, que impedía revisar el plan de inversiones contenido en el Informe de la Misión del Banco Mundial. Específicamente se anota que “El Consejo tuvo que iniciar sus estudios desde una verdadera ‘tabula rasa’, y aún no dispone de cifras realmente fidedignas sobre la forma como evolucionaron las inversiones nacionales en los últimos tres años. La falta de suficiente personal subalterno y la escasez de datos estadísticos completos contribuyeron a dificultar sus labores. *Ibid.* Páginas 36 y 37.

la economía y las finanzas del departamento de Caldas - para lo cual se había encargado a Lauchlin Currie -, lo mismo que para investigar las finanzas de Barranquilla - estudio que posteriormente se extendió a todo el Departamento del Atlántico y en el cual también tuvo que ver el doctor Currie; se había “accedido”, además, a estudiar planes para el Departamento de Córdoba, el del Cauca y el del Valle del Cauca. Por último, se menciona que se había recibido una petición del Municipio de Bogotá para estudiar “la reorganización de sus finanzas públicas y de su sistema administrativo”.³⁵

El concepto de la “planeación” de Hirschman y su influencia en el Informe del Consejo

En el Informe del Consejo se detectan unas primeras ideas “Hirschmanianas” sobre la acción del Estado para impulsar el desarrollo de cualquier país. Esas ideas fueron elaboradas posteriormente en sus ensayos y en sus diferentes libros. En lo que sigue me refiero fundamentalmente a las relacionadas con la “planeación”.

La planeación del desarrollo

En el párrafo introductorio del capítulo sobre política económica del Informe se afirma, que “la planificación en una economía basada sobre la propiedad privada es muy diferente de la planificación de una economía colectivista”, por cuanto en esta última “quienes hacen el plan pueden impartir órdenes para que sea ejecutado en todos sus detalles” mientras en una economía libre, “solamente se puede seguir un procedimiento similar en el campo de las inversiones públicas que, en Colombia, por ejemplo, apenas llegaban en 1950 al 25% de las inversiones totales en 1950”.

Por consiguiente, más que una programación detallada de gasto e inversiones, el Informe parte de la base de que “en una economía libre un buen trabajo de planificación coincide, en parte, con hallar soluciones a los grandes problemas nacionales de política económica que afronta el país”.³⁶

³⁵ *Ibid.* Páginas 41 y 42.

³⁶ *Ibid.* Página 11.

De hecho, Hirschman concluyó, en Colombia, que no tenía sentido elaborar “programas globales integrados de desarrollo” (“overall, integrated development programs”, en inglés), debido fundamentalmente a que éstos requerían trabajar con agregados del sistema económico “que no tienen aplicabilidad a los problemas específicos que enfrenta un planificador práctico”.³⁷

Para Hirschman era un error “despreciar la búsqueda de un conjunto de principios y de generalizaciones significativas”, que le permitirían al economista ser “de utilidad para detectar y elaborar proyectos específicos de inversión, prometedores para el desarrollo”.³⁸ En contraste, la planeación “integrada” era, en su opinión, “poco creativa y un esfuerzo al cual los economistas nada tenían para contribuir”. Lo único que sabía un economista, en su concepto, era que tanto la educación como el transporte eran, ambos, importantes para el desarrollo; pero determinar cuantos recursos dedicar a un sector o al otro, en un plan de desarrollo, era algo que debía decidirse de “manera intuitiva y arbitraria”.³⁹

Este criterio constituyó lo que el mismo Hirschman habría de considerar años más tarde como una “rebelión” contra la misión que le había sido encargada en Colombia. De acuerdo con su propia crónica, su inclinación natural al aceptar el viaje a Colombia, había sido “participar en persona en varios problemas concretos de política económica, con la intención de aprender todo lo posible acerca de la economía colombiana y con la esperanza de contribuir de manera marginal a la elaboración de su política”. Sin embargo, en el Banco Mundial querían que “tomara la iniciativa, en cuanto fuera posible, y formulara algún plan ambicioso de desarrollo económico que promoviera inversión, ahorro interno, desarrollo, y atrajese la ayuda exterior hacia la economía colombiana en los años siguientes”, lo cual supuestamente era sencillo “para expertos que dominaran la nueva técnica de la programación”.⁴⁰

³⁷ Hirschman Albert O., “Economic and Investment Planning: Reflections based on Experience in Colombia”, en Hirschman Albert O., *A Bias for Hope – Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, 1971, Página 44. Este ensayo fue escrito para la conferencia en 1954 en M.I.T. y constituye el primer documento de Hirschman sobre temas generales del desarrollo económico, según lo cuenta él mismo en la nota de pie de página al inicio del texto. Página 41.

³⁸ *Ibid.* Página 44.

³⁹ *Ibid.* Página 45.

⁴⁰ Al parecer, según Hirschman, “ya existía un conocimiento adecuado – aún sin un estudio minucioso del medio local – del nivel probable de la tasa de ahorro y de la relación capital/trabajo, y esas estimaciones, aunadas a las últimas cuentas del ingreso nacional y de la balanza de pagos del país, producirían todas las cifras necesarias”. Hirschman Albert O., “Confesión de un Disidente: Revisión de la Estrategia del

Hirschman, sin embargo, se “resistía a quedar relegado a este tipo de actividad programadora”, por considerar que,

*“habiendo ya profundizado en algunos de los verdaderos programas del país, consideré que una de las cosas que menos necesitaba Colombia era un plan de desarrollo sintético, compilado sobre la base de estimaciones ‘heroicas’. Aquello era una repetición, en circunstancias mucho menos favorables (la calidad de las cifras era mucho más pobre), de lo que más me había disgustado al trabajar en el Plan Marshall”.*⁴¹

Una cosa sí lo preocupaba: que no hubiera ningún colombiano que conociera la “nueva economía del crecimiento”, a pesar de que los colombianos “estaban luchando y enfrentándose a sus propios problemas en muchos campos mediante una gran cantidad de decisiones privadas y de medidas públicas”. Razón por la cual Hirschman estimó que lo mejor que podía hacer era “comprender mejor sus pautas de acción, en vez de suponer desde el principio que se les podría capacitar “sólo importando un conjunto de técnicas de las que ellos no sabían nada”.⁴² De ahí su interés en buscar las ‘racionalidades ocultas’, los “elementos y procesos de la realidad colombiana que sí funcionarían, tal vez en formas indirectas y ocultas”.⁴³

Descubrir las racionalidades ocultas lograba dos objetivos importantes para Hirschman. El primero, en sus propias palabras, “reconciliar a los latinoamericanos con su realidad, para asegurarles que ciertos fenómenos ubicuos como los cuellos de botella y los desequilibrios, en que ellos ven la prueba constantemente renovada de su propia ineptitud e inferioridad, son, por el contrario, acompañantes inevitables y a veces hasta estimulantes útiles del desarrollo”. De ahí su rechazo a la actitud flagelante de los latinoamericanos con respecto a sus sucesivos fracasos, que lo llevó a acuñar, un tiempo más tarde, el término de “fracasomanía” para caracterizar el complejo de fracaso, típico de los habitantes de esta región. Y, el segundo, encontrar “procesos de crecimiento y de

Desarrollo Económico”, en Hirschman Albert O., *Enfoques Alternativos sobre la Sociedad de Mercado y otros ensayos más recientes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989. Página 15.

⁴¹ *Ibid.* Página 16.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

cambio ya iniciados...que, a menudo pasaban inadvertidos a quienes participaban directamente en ellos, así como a los expertos y asesores extranjeros”⁴⁴

El tema de la importancia de descubrir las ‘racionalidades ocultas’ apareció en el primer artículo de Hirschman sobre el desarrollo, que escribió en 1954, después de pasar dos años en Colombia.⁴⁵ Allí se encuentran dos conceptos pioneros, al lado que su crítica al “mito de la planeación de inversiones integradas”. Uno de ellos, “el desempeño superior de los aeroplanos, con respecto a las carreteras, en Colombia (la necesidad de mantenimiento adecuado y buen rendimiento en general era mucho más urgente en el caso de los aeroplanos)”. Otro, lo que por esa época describió como “eslabonamiento hacia atrás”, el efecto de la producción secundaria sobre la primaria. Ambos conceptos servirían para “justificar las inversiones (en el caso de las líneas aéreas) o secuencias de inversión (en el caso del eslabonamiento hacia atrás), que parecían discutibles o al revés, desde el punto de vista del sentido común”.⁴⁶

Para Hirschman, éstas fueron observaciones aisladas en 1954 pero “elementos claves de la estructura conceptual que surgió en *La Estrategia de Desarrollo Económico*” y que fue formulada en términos generales de la siguiente manera:

*“el desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades, que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados”.*⁴⁷

La importancia de los proyectos de inversión

Para Hirschman, los planes sectoriales y sus correspondientes proyectos de inversión eran, entonces, lo importante en la planeación y el desarrollo de un país y aquello que determinaba la calidad de la “planeación”. La buena planeación, en su opinión, no implicaba conocer y evaluar todos los usos alternativos de los recursos que se utilizarían en la ejecución de un proyecto cualquiera, sino,

⁴⁴ *Ibid.* Páginas 18 y 19.

⁴⁵ Hirschman Albert O., “Economic and Investment Planning: Reflections based on Experience in Colombia”, en Hirschman Albert O., *A Bias for Hope – Essays on Development and Latin America*, Yale University Press.

⁴⁶ Hirschman Albert O. “Confesión de un disidente: Revisión de la Estrategia del Desarrollo Económico”, en Hirschman Albert O., *Enfoques Alternativos sobre la Sociedad de Mercado y otros ensayos más recientes* Op.Cit., Página 20.

⁴⁷ *Ibid.* Página 20

*“haber estudiado y preparado juiciosamente el proyecto específico; es decir, haber llegado a la conclusión de que éste resuelve una necesidad real, haber realizado los estudios de ingeniería y mercadeo correspondientes, haber asegurado la financiación total del mismo para evitar que se ejecute en forma parcial y demore un buen número de años en concluirse y, por último, tener la tranquilidad de que todas las opciones para satisfacer esa necesidad se han explorado antes y se descartaron por razones válidas”.*⁴⁸

En este aspecto, Hirschman fue tremendamente pragmático. Criticó que la Misión del Banco Mundial se hubiera opuesto a la ejecución del proyecto de inversión en la siderúrgica de Paz de Río en Colombia con el argumento de que “el dinero destinado a Paz del Río podía tener un uso mejor en la economía colombiana”. En su opinión, este proyecto hubiera debido rechazarse en términos de sus imperfecciones técnicas, “más que aludiendo a un uso alternativo, no definido, de los recursos financieros que se dedicarían al mismo”. Y fue aún más allá, al afirmar, primero, que si un economista se ha convencido de que un proyecto no es prioritario para el desarrollo económico de su país debería explicar, en detalle, cuales son las alternativas al mismo y, segundo, que, de no proceder en este sentido, presentando proyectos elaborados con el mismo grado de preparación del cuestionado, “no va a ser escuchado, ni debería serlo”.⁴⁹

De ahí el énfasis de Hirschman en escoger proyectos específicos de inversión “útiles y bien estudiados”, más si se tenía en cuenta que los países en desarrollo se caracterizaban “no solamente por sus bajas tasas de inversión sino, también, por la baja eficiencia de la inversión que se ejecuta”. Los buenos proyectos de inversión eran, en su concepto, lo que quedaba de los “programas integrados de desarrollo”. Y para sustentar esta afirmación argumentó que, “el único resultado importante de la Misión del Banco Mundial en Colombia había sido el programa de construcción de carreteras y de ferrocarriles, que se planteó en términos concretos”.⁵⁰

⁴⁸ Hirschman Albert O., “Economic and Investment Planning: Reflections based on Experience in Colombia”, en Hirschman Albert O., *A Bias for Hope – Essays on Development and Latin America*. Op. Cit. Página 46. Para sustentar su argumento, Hirschman cita en su trabajo la Memoria de Hacienda de 1951 del ministro Antonio Álvarez Restrepo en la cual consideraba que en Colombia se tenía una adicción irresistible a lo monumental por lo cual los proyectos públicos de inversión siempre se sobredimensionaban.

⁴⁹ *Ibid.* Página 49

⁵⁰ *Ibid.* Página 50

Las prioridades de la inversión

Ahora bien, la selección de los proyectos de inversión debería ser consistente con la escogencia de las áreas o los sectores prioritarios (las “prelaciones” en el Informe del Consejo), una tarea que podía ser difícil en un país cuya economía fuera atrasada y se encontrara estancada, pero que no lo era en el caso de Colombia, que:

*“aunque todavía con un desarrollo insuficiente ha venido haciendo progresos rápidos, de tal manera que el crecimiento crea tensiones y cuellos de botella, lo cual señala las áreas que se han quedado atrás, que son aquellas en las cuales hay que invertir para asegurar que los progresos continúen. Así, aún el observador más superficial de la economía colombiana se dará cuenta que el transporte y la energía eléctrica son los factores claves que condicionan el crecimiento futuro de la economía; qué las mejoras en los métodos de producción agrícola, los cambios en la utilización de la tierra y la educación de los agricultores son otros objetivos obvios para corregir el atraso observado en la agricultura. Y que la urbanización y el crecimiento de las ciudades hace imperativo extender los servicios públicos tales como los acueductos y los alcantarillados. La selección de las prioridades no es, entonces, un problema mayor, al menos en el tipo de país en el cual yo he estado interesado”.*⁵¹

Es bien sabido que Hirschman encontró racional que el crecimiento tuviera lugar de manera “desequilibrada” y que, como consecuencia, se generaran “escaseces y cuellos de botella” que dieran lugar a nuevos procesos de inversión, a inversiones adicionales o complementarias. Esas inversiones podrían ser de naturaleza privada o pública. En el primer caso los empresarios privados responderían a cuellos de botella originados en el mismo crecimiento por interés de lucro, o de negocios. En el segundo, habría presión de tipo político para satisfacer demandas públicas, como en el caso “de los servicios públicos, las leyes y el orden, la educación, las facilidades monetarias y bancarias, las carreteras, el agua, la energía eléctrica, etc....., la complementariedad se manifestaría en forma de quejas sobre escasez, puntos de estrangulamiento y obstáculos al desarrollo..., a través de presiones colectivas sobre las autoridades y las agencias públicas”.⁵²

⁵¹ *Ibid.* Página 51.

⁵² Furió-Blasco Elies, “Introducción. ‘La Estrategia del Desarrollo Económico’ y la Construcción de una Ciencia Social Hirschmaniana” en Furió-Blasco Elies, *Alberto O. Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico – Una antología de los ensayos anteriores a “La estrategia del desarrollo económico”*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998. Página 29.

A la luz del pensamiento de Hirschman sobre el crecimiento desequilibrado, el proceso de desarrollo consistiría en una secuencia de decisiones de inversión por lo cual el diseño correcto de criterios de inversión, la juiciosa formulación de proyectos de inversión y la capacidad para tomar decisiones, se convertirían en factores críticos para el desarrollo.

Hirschman frente a la CEPAL y la “programación” del desarrollo

En 1961 Hirschman publicó un artículo sobre las ideologías en el desarrollo económico de América Latina, en el cual hizo referencia y analizó tanto el surgimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, como la que llamó su “doctrina” en la cual había tenido notable la influencia su director, Raúl Prebisch.⁵³

Según Hirschman, en los veinte años de historia de la CEPAL, la Comisión había atravesado por tres fases, que catalogó de acuerdo con el énfasis central de sus intereses y sus actividades. La primera, que transcurrió hasta 1953, en la cual había forjado su ideología; la segunda, durante la cual se realizaron estudios profundos a nivel de país, que sirvieron de base para “programar” su desarrollo económico futuro; y la tercera, iniciada en 1958, en que el interés de la organización se movió hacia el estudio y la promoción de la integración económica latinoamericana a través de un mercado común. Lo que no quería decir que la entidad hubiera abandonado sus intereses anteriores sino, más bien, que con el paso del tiempo había ampliado el rango de los mismos.

La doctrina de la CEPAL es suficientemente conocida por lo cual no me voy a detener en la descripción que Hirschman hace de ella en este artículo. Sin embargo, es de interés anotar que, en su opinión, la organización en sus diferentes informes “dramatizó” la situación de América Latina para “estimular acciones tanto nacionales como internacionales que contribuyeran a su mejoramiento” y que sus documentos hicieron énfasis “en lo inadecuado y poco confiable de los flujos de capital, en la crítica a las políticas de crédito de instituciones internacionales como el Banco Mundial y en

⁵³ Hirschman Albert O. “Ideologies of Economic Development in Latin America”, en *A Bias for Hope- Essays on Development and Latin America*. Op. Cit. Pàginas 270 a 311.

proponer líneas de crédito adicionales para la región, lo mismo que nuevas entidades y agencias de crédito”⁵⁴

De otra parte, Hirschman consideró que, a tiempo que la CEPAL adquiría una “personalidad militante”, le era importante emprender un trabajo de naturaleza técnica para aumentar su influencia directa sobre los gobiernos de la región, para lo cual decidió interesarlos “en la programación detallada del desarrollo económico y darles una mano en esta tarea novedosa”. La idea era guiarlos en la elaboración de “proyecciones agregadas y sectoriales de crecimiento económico en el mediano y el largo plazo, sobre la base de conocimiento empírico y de las teorías que los economistas interesados en el desarrollo venían acumulando: la proyección de la demanda interna de acuerdo con estudios de gasto de los consumidores; la proyección de la capacidad para importar sobre la base de un estimativo de la demanda de los mercados externos; cálculos de ahorros y de relaciones capital/producto; y la aplicación de varios criterios de inversión y del análisis insumo-producto”. De esta forma, bastaría con fijar metas de crecimiento del ingreso per-cápita y “estas técnicas, sí se combinaban con una información estadística adecuada (un sí bien grande) podrían trazar en detalle la trayectoria que seguiría la economía”.⁵⁵

La técnica de programación se aplicó en varios países, Colombia entre ellos, y la CEPAL aprendió bastante, según Hirschman, de los problemas reales y las condiciones de cada país, pero sus resultados, “en términos de la influencia efectiva en las políticas nacionales de desarrollo económico, no fueron satisfactorios”. Los estudios de CEPAL fueron aceptados, pero los gobiernos no se comprometieron con ellos, razón por la cual,

*“los programas de desarrollo, elaborados aún por funcionarios de muy alto rango, se quedaron en el papel...El problema fundamental de la CEPAL en esta fase de su esfuerzo no fue tanto la falta de cooperación de las agencias gubernamentales encargadas de la planeación del desarrollo, sino la pregunta de sí este tipo de planeación se percibía como una necesidad apremiante por parte de quienes formulaban las políticas”.*⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.* Página 284. Hirschman menciona que, en 1954 un comité designado por la Secretaria de la CEPAL propuso una meta de ayuda externa e inversión para América Latina de un billón de dólares por año, durante por lo menos diez años, suma que fue mal vista por los Estados Unidos y que, curiosamente, fue la cifra exacta que se adoptó como objetivo de la contribución de Estados Unidos a la Alianza para el Progreso ocho años (y una revolución) más tarde.

⁵⁵ *Ibid.* Página 285.

⁵⁶ *Ibid.* Página 286.

La respuesta “hirschmaniana” está implícita en el interrogante anterior. La elaboración de planes de desarrollo de este estilo fue un ejercicio técnico interesante pero, aún en un país como Colombia, que aceptó de buen agrado la colaboración de la CEPAL, e incluso creó su propio Departamento Nacional de Planeación en 1958, el Plan Decenal se quedó en el papel.⁵⁷ ⁵⁸ Porque, como también lo anotó Hirschman, la visión de la CEPAL, de trazar una dirección de largo plazo al desarrollo económico por la vía de planes detallados que deberían formularse y cumplirse religiosamente, tenían una dimensión “utópica” en sociedades en las cuales, “los simples cambios ministeriales implican frecuentemente revertir las políticas y en las que, además, los funcionarios se enorgullecen de ser impredecibles”. De ahí que las actividades de programación del desarrollo pudieran interpretarse, “como un intento para reformar ciertas fallas inveteradas de los países, como la propensión a improvisar, la falta de visión de largo plazo y la imposibilidad para leer la caligrafía en las paredes”.⁵⁹

Para Hirschman, las proyecciones detalladas de la CEPAL fueron, en cierto sentido,

“el equivalente en el siglo XX a las constituciones del siglo XIX, por su alejamiento de la realidad. Ambas constituyeron una protesta, tanto patética como sutil, contra una realidad en donde los políticos, confiando en improvisaciones brillantes o desastrosas, dominaban; en donde las decisiones se adoptaban bajo múltiples presiones más que anticipando situaciones de emergencia o crisis; y en donde los conflictos se resolvían sobre la base de consideraciones personales después de que los partidos en competencia habían

⁵⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Departamento Administrativo de Planeación y de Servicios Técnicos, *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, República de Colombia, Editorial El Mundo, Cali, 1962. En su discurso en la presentación del Plan, el Presidente Lleras Camargo afirmó: “Dejan hoy los órganos de Planeación este plan a consideración de los colombianos. No tienen quienes los dirigen ningún sentimiento de arrogancia, ni la más leve intención dogmática” y que llegaron a estas conclusiones, “muchas de ellas axiomáticas por su misma naturaleza, algunas discutibles, probablemente algunas equivocadas, con el concurso admirable de la técnica, la ciencia y experiencia de la Comisión Económica de las Naciones Unidas, (CEPAL), de expertos de otras entidades y organizaciones internacionales quienes tuvieron ocasión de trabajar dentro del gobierno, con todos los elementos y cooperación que éste puede ofrecer”. Primera Parte, El Programa General, Página xxvii.

⁵⁸ En su ensayo sobre la planeación en Colombia, Miguel Urrutia cita el texto de Keith Griffin and John Enos, (*Planning Development*, London, Addison-Wesley, 1970) en el cual se afirma que este “Plan nunca se utilizó para preparar la política económica y muy pronto después de su publicación fue evidente que su meta de crecimiento no era realista... Como una maniobra diplomática para atraer capital extranjero, el plan fue un éxito”. Urrutia Miguel, *The Changing Nature of Economic Planning in Colombia*, Op.Cit. Página 168.

⁵⁹ Hirschman Albert O. “Ideologies of Economic Development in Latin America”, en *A Bias for Hope- Essays on Development and Latin America*. Op. Cit. Pàgina 290

revelado su fuerza en una batalla abierta y no de acuerdo con principios objetivos y criterios científicos".⁶⁰

Planeación “integral” vs. Estrategia y política económica

La posición crítica de Hirschman con respecto a los planes “integrales” de desarrollo o a la “programación” del desarrollo, fue repetitiva en sus ensayos y un pilar de su pensamiento sobre las alternativas más eficaces del gobierno para impulsar el desarrollo. Admitió sí, que existían razones administrativas y políticas para que un país tuviera un “plan de desarrollo”, entre ellas no solo las relacionadas con el “prestigio” sino con la de ser “elegibles” para la asistencia externa. Pero insistió en que este tipo de planes no contribuían efectivamente en la búsqueda de los objetivos del desarrollo porque, una vez elaborado el plan ya no se pensaba más en términos de la estrategia y se perdía el sentido de dirección. Por lo mismo, muchas veces los gobiernos terminaban por hacer lo contrario de lo que el documento del plan había previsto o recomendado.

Dos párrafos de uno de los capítulos finales de *The Strategy of Economic Development*, resumen bien, creo yo, la posición de Hirschman:

“Así, la división de las actividades gubernamentales entre las funciones que ‘inducen’ o ‘desbalancean’ y aquellas ‘inducidas’ o que ‘balancean’ son útiles de diversas maneras. No es que se sugiera que los gobiernos designen un Ministro para Inducir el Crecimiento y un Ministro para Restaurar el Equilibrio; pero pensar en términos de estas dos tareas sirve para que los ministros y los gobiernos se formen una concepción más clara de su papel en el proceso de desarrollo. La frecuente y prevaleciente falta de claridad en esta materia impide no solamente la coexistencia pacífica y la colaboración entre el sector público y el privado sino, también, la efectividad de la acción gubernamental.

A este respecto, la moda contemporánea de elaborar planes o programas de desarrollo integrales es, con frecuencia, bastante inútil. La misma “integralidad” de estos planes los despoja de su sentido de dirección, que es tan importante para el diseño de políticas. La utilidad de un plan puede aumentarse sí, a través de su elaboración, el gobierno diseña una estrategia de desarrollo. Es claro que la escogencia de las áreas prioritarias debe

⁶⁰ *Ibid.* Página 290. Para Hirschman las prescripciones de la CEPAL tenían como base un cambio “revolucionario” de las realidades de la formulación de las políticas en América Latina en el continente, y formaban parte del tradicional pensamiento latinoamericano que achacaba el atraso a la cultura de la región por lo cual esta “tenía que ser totalmente remodelada antes de que se pudiera obtener algún avance significativo”. Página 291.

*estar precedida de un examen de la economía en su conjunto pero, una vez esta selección se realiza, es mucho mejor concentrarse en programas detallados para estas áreas, como se hizo en el primer Plan Monnet para la reconstrucción de Francia en la post-guerra. El intento de la programación integral generalmente implica un alto costo en términos de la articulación y la capacidad de persuasión de un plan, cualidades esenciales para que éste pueda tener relevancia en la realidad.*⁶¹

La preferencia de Hirschman es por la buena calidad de la política económica. Bajo ésta, no es de sorprender el espacio dedicado a la política económica en el Informe del Consejo Nacional de Planificación de 1952 en Colombia, ni aquello de que “en una economía libre un buen trabajo de planificación coincide en parte con hallar soluciones a los grandes problemas de política económica que afronta el país”.⁶²

Tampoco sorprende su respaldo a los críticos de la doctrina de la CEPAL que llamaron la atención sobre sus implicaciones de política y, en particular, al más reconocido de ellos, Roberto de Oliveira Campos quien, como director del Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil, entre 1955 y 1959, tuvo contacto cercano con esa institución. En su ensayo sobre las ideologías del desarrollo económico en América Latina, Hirschman cita un memorando de Campos de 1957, presentado en la reunión anual de la CEPAL en La Paz, en el cual, sin criticar a esa entidad, puso un énfasis muy diferente en sus apreciaciones, sugiriendo que América Latina debería despojarse de cuatro ilusiones comunes y bien asentadas entre los políticos:

*“la ilusión de que la inflación puede utilizarse... como un instrumento para incrementar la formación de capital;
la ilusión de que, simplemente sustituyendo la gerencia privada por la pública en el manejo de las empresas estatales (las de servicios públicos, por ejemplo), se van a crear nuevos recursos económicos;
la ilusión de que pueda legislarse sobre progreso social y redistribución del ingreso con anterioridad a que tengan lugar ganancias de producción y productividad;
y, la ilusión ‘mecánica’ de otorgar prioridad indebida al desarrollo industrial en comparación con la agricultura, y al capital físico en comparación con la inversión en educación y en capacitación técnica”.*⁶³

⁶¹ Hirschman Albert O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven and London, 1958, Edición decimocuarta, Páginas 204 y 205.

⁶² Informe Anual del Consejo Nacional de Planificación, Año 1952, Op. Cit. Página 11.

⁶³ Hirschman Albert O. “Ideologies of Economic Development in Latin America”, en *A Bias for Hope- Essays on Development and Latin America*. Op. Cit. Página 296.

En opinión de Hirschman, la principal diferencia entre Campos y la CEPAL estribaba en que el primero consideraba que era posible influir sobre un mayor número de variables económicas a través de medidas de política económica, que mediante las proyecciones de programas de desarrollo como los sugeridos por la CEPAL.

Comentario final: Regresar, en Colombia, a los principios de Hirschman sobre la planeación del desarrollo.

Es muy posible que la influencia de Hirschman sobre el estilo de planeación adoptado por Colombia hubiera sido más profunda de lo que él mismo hubiera pensado.

La verdad es que después del Plan General de Desarrollo presentado por la Administración Lleras Camargo en 1961 (al cual se hizo referencia en este documento y sobre el cual se afirmó que había “quedado en el papel”), y del proyecto de ley del Plan de Desarrollo presentado por el Presidente Lleras Restrepo al Congreso (“Planes y programas de Desarrollo 1969-1972”), que se acoplaba parcialmente a la iniciativa de la CEPAL, la mayoría de los planes de desarrollo - al menos hasta que la Constitución de 1991 estableció la obligatoriedad para los gobiernos de elaborar un plan de desarrollo y someterlo al Congreso Nacional en su primer año para convertirlo en ley - tuvieron más el sello “hirschmaniano” que el “cepalino”.⁶⁴

Con el paso del tiempo, sin embargo, se han olvidado los principios de Hirschman, derivados de su experiencia colombiana, sobre lo que debería ser la planeación en un país como el nuestro, por lo cual sería importante recordarlos y volver a aplicarlos. No que se hayan olvidado esos principios por haberse adoptado en Colombia los programas recomendados por la CEPAL, sino porque se ha perdido el sentido estratégico de los planes y la elaboración y evaluación rigurosa de los proyectos de inversión.

⁶⁴ Miguel Urrutia afirma que en 1966, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo el Departamento Nacional de Planeación cambió su énfasis de la modelación macroeconómica que favorecía la CEPAL hacia el de proyectos recomendados por un experto enviado a Colombia por el Banco Mundial, Albert Waterson. No obstante, el plan de desarrollo tenía elementos “cepalinos”, incorporados éstos por el mismo gobierno de Lleras Restrepo en la reforma constitucional de 1968. Urrutia Miguel, *The Changing Nature of Economic Planning in Colombia*, Op.Cit. Página 170.

En los planes de desarrollo de los años setenta se intentó ordenar las prioridades de desarrollo e incluir proyectos de inversión también prioritarios. Así ocurrió, por ejemplo, en los planes de la Administración Pastrana Borrero, “Las Cuatro Estrategias”, con su énfasis en la construcción urbana y las exportaciones; en el de la Administración López Michelsen, “Para Cerrar la Brecha”, con su objetivo de llegar con los servicios sociales al 50% más pobre de la población; en el de la Administración Turbay, “Plan de Integración Nacional” con la prioridad otorgada a la construcción de infraestructura física para vincular entre sí las distintas regiones colombianas.

Los planes posteriores recogieron las ideas generales de la orientación político-económica de los gobiernos, sus objetivos respondieron a los grandes propósitos de los gobiernos de turno (“la equidad”, “la economía social”, “la paz”, “la seguridad”), y, en su mayoría, incorporaron el gasto de inversión en una serie de proyectos sin establecer prioridades sectoriales específicas. Eso sucedió en el plan “Cambio con Equidad” de la Administración Betancur; en el de la Administración Barco, denominado “Plan de Economía Social”; en el de la Administración Pastrana, “Cambio para Construir la Paz”; y en los de las administraciones Uribe Vélez, “Hacia un Estado Comunitario” y “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, que han sido los únicos convertidos en ley por el Congreso aunque, aún así, sus proyectos y programas no se han reflejado en la ejecución presupuestal. El de la Administración Gaviria, “La Revolución Silenciosa” puso su énfasis en el cambio de modelo económico - a raíz de las reformas económicas e institucionales que se impulsaron, incluyendo el cambio constitucional de 1991 - y en superar cuellos de botella en la justicia, la educación, la salud y la seguridad. Y el de la Administración Samper, “El Salto Social”, propuso un incremento sustancial de la inversión social y de las transferencias a las regiones para gasto social así como otorgar una mayor responsabilidad al Estado en su ejecución.

Haber convertido en obligatoria la presentación al Congreso del plan de desarrollo de cada gobierno en lapso establecido en la Constitución, y su aprobación por parte del mismo para promulgar la “ley del Plan”, cuya vigencia son los años del período presidencial, ha distorsionado el sentido del plan como visión de futuro y estrategia para hacerla realidad. Además lo ha hecho objeto de todo tipo de presiones de tipo político, gremial y regional con consecuencias muchas veces indeseadas y negativas desde el punto de vista fiscal y distributivo. Por último, pero no menos importante, ha

introducido incertidumbre e inseguridad jurídica por cuanto forzosamente las políticas no se adoptan con criterio de largo plazo, dentro de acuerdos políticos mínimos, sino vuelven a discutirse y debatirse en el Congreso al inicio de cada período presidencial.

Los principios de Hirschman, en éste como en muchos otros campos de su pensamiento sobre el desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, tienen en la actualidad una impresionante vigencia en Colombia. Vale la pena recordarlos por su sencillez y su pragmatismo y, sobretodo, por la creatividad, profundidad y honestidad intelectuales con las cuales fueron concebidos y divulgados.