

# 1.



*La Calidad Académica,  
un Compromiso Institucional*



Pintura Rupestre  
"Bisonte de Altamira"

## *Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano*

*Héctor Fernando López Acero*

López Acero, Héctor F.  
(2011). Lauchlin Currie y  
el desarrollo colombiano  
Criterio Libre, 9 (14),  
21-42  
ISSN 1900-0642

# LAUHLIN CURRIE Y EL DESARROLLO COLOMBIANO\*

HÉCTOR FERNANDO LÓPEZ ACERO\*\*

*Fecha de recepción: noviembre 9 de 2010*

*Fecha de aceptación: abril 4 de 2011*

## RESUMEN

El presente artículo estudia la teoría del crecimiento acelerado, del profesor Lauchlin Currie, y su relación con los problemas socioeconómicos colombianos. Muestra que las ideas de Currie constituyen el intento más serio que se haya realizado en el país por elaborar una teoría del desarrollo fundamentada en la experiencia del atraso, la pobreza y la violencia que caracterizaron a la Colombia de postguerra hasta bien entrada la década de 1980. Sus ideas articulan el crecimiento económico con el desarrollo social y han contribuido al ordenamiento urbano evitando que la marginalidad en las ciudades sea mucho mayor que en otras urbes de países de la región que tienen un desarrollo similar al nuestro. De ahí que muchas de las estrategias de la teoría del crecimiento acelerado sean todavía vigentes, sobre todo en momentos en que la violencia y la marginalidad mantienen en vilo la seguridad del país.

### PALABRAS CLAVE:

Desarrollo, crecimiento, violencia, atraso.

### CLASIFICACIÓN JEL:

N46, O10, O11, O54.

\* El presente artículo hace parte de una investigación acerca de la historia económica y social contemporánea de Colombia, que se desarrolla en la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander - UIS.

Article, part of an investigation about contemporary social and economic history of Colombia done by Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander - UIS.

\*\* Profesor, Escuela de Economía y Administración - UIS (Bucaramanga, Colombia), economista y magíster en economía, Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia), doctor en Filosofía, Universidad de Valencia (Valencia, España). hecferlopez@hotmail.com.

**ABSTRACT**

LAUHLIN CURRIE AND COLOMBIAN DEVELOPMENT

This article studies Lauchlin Currie's accelerated growth theory and its connection to the Colombian socio-economic problems. It shows that Currie's ideas are the most serious attempt ever made in the country to elaborate a development theory based on the experience of economic slowdown, poverty and violence that characterized Colombia from the postwar until well into the 80s. His ideas articulate economic growth with social development and have contributed to the urban management avoiding that the marginality in cities is greater than in cities of other countries in the region who have a similar development as ours. Consequently, many of the accelerated growth theories are still valid, especially in times in which violence and marginality still keep the country's safety in suspense.

**Keywords:** Development, growth, violence, economic slowdown.

**JEL Classification:** N46, O10, O11, O54.

**RESUMO**

LAUHLIN CURRIE E O DESENVOLVIMENTO COLOMBIANO

O presente artigo estuda a teoria do crescimento acelerado, do professor Lauchlin Currie, e sua relação com os problemas sócio-econômicos colombianos. Mostra que as ideias de Currie constituem a tentativa mais séria que se tenha realizado no país por elaborar uma teoria do desenvolvimento fundamentado na experiência do atraso, a pobreza e a violência que caracterizaram a Colômbia de pós-guerra até bem entrando a década de 1980. Suas ideias articulam o crescimento econômico com o desenvolvimento social e tem contribuído à organização urbana evitando que a marginalidade nas cidades seja muito maior que em outras urbes de países da região que têm um desenvolvimento similar ao nosso. Daí que muitas das estratégias da teoria do crescimento acelerado sejam ainda vigentes, sobretudo em momentos em que a violência e a marginalidade mantenham apreensiva a segurança do país.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento, crescimento, violência, atraso.

**Classificação JEL:** N46, O10, O11, O54.

**RÉSUMÉ**

LAUHLIN CURRIE ET LE DÉVELOPPEMENT COLOMBIENNE

Cet article examine la théorie de la croissance rapide créé par le professeur Lauchlin Currie et leur relation avec les problèmes socio-économiques en Colombie. L'article montre que les idées de Currie sont la tentative la plus sérieuse faite pour développer une théorie basée sur l'expérience de l'arriération, la pauvreté et la violence qui a caractérisé la Colombie après la guerre et dans les années 1980. Ses idées articulent la croissance économique avec le développement social, et ils ont contribué à l'urbanisme

en prévenant la marginalisation des villes. Par conséquent, un nombre important des stratégies de la théorie de la croissance rapide sont toujours en vigueur, en particulier à un moment où la violence et la marginalisation restent sur le bord de la sécurité du pays.

**Mots clés:** Développement, croissance, violence, arriération.

**Classification JEL:** N46, O10, O11, O54.

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Lauchlin Currie nació en Nueva Escocia, Canadá, en 1902; en 1934 decidió hacerse ciudadano norteamericano y muchos años después, adoptaría en Colombia la ciudadanía de este país, donde viviría desde 1949 hasta su muerte en 1993. Se graduó en la Escuela de Economía de Londres en 1925 y luego asistió a la escuela de graduados de Harvard, donde permaneció como profesor hasta 1934, año en que Jacob Viner lo invitó a vincularse al “Grupo de Cerebros Jóvenes” en la Tesorería de Estados Unidos. No había transcurrido mucho tiempo cuando fue invitado a hacer parte de la Junta de la Reserva Federal, donde ocupó el cargo de director adjunto de investigaciones hasta que fue nombrado asistente personal del presidente Franklin Delano Roosevelt. Roger J. Sandilands, su biógrafo, cuenta que sería la primera persona en desempeñarse como economista profesional en la Casa Blanca. Allí se convirtió en el líder intelectual de los economistas que diseñaron el *New Deal* que, en algunos aspectos, se adelantaron a los planteamientos realizados por Keynes en su famosa *Teoría General*. Durante la Segunda Guerra Mundial dirigió el programa de ayuda civil y militar de China y en 1949 el Banco Mundial lo escogió para dirigir una misión en Colombia.

El profesor Lauchlin Currie ha sido, sin duda, el economista más importante y de mayores alcances teóricos e intelectuales de que haya tenido noticias directamente el país. Sus ideas y sus planteamientos acerca de los grandes problemas colombianos bien sea a través de informes dirigidos a organismos internacionales o al mismo gobierno nacional en su condición de asesor o mediante ensayos y la publicación de libros, han ejercido un profundo impacto no solo en la academia sino, sobre todo, en el devenir del desarrollo económico y social de la nación. Lo que más asombró a Currie cuando conoció el país fue observar la extraña paradoja de un país inmensamente rico en recursos naturales y una diversidad cultural, de fauna y flora en medio de una pobreza crónica y una violencia endémica. Todo su pensamiento estuvo dirigido, desde su primer informe hasta el último de sus escritos, a romper este infernal círculo vicioso de pobreza-violencia.

La política macroeconómica contenida en el plan de desarrollo *Las cuatro estrategias* basado en las ideas de Currie que se implementara a comienzos de



la década de 1970 echó a andar un mecanismo de ahorro privado para la financiación de la construcción de vivienda que demostró ser un mecanismo eficaz de reactivación económica, de generación de empleo no calificado y de planificación en el diseño del crecimiento de las ciudades. Se trataba, por tanto, de un modelo de desarrollo que intentó resolver o, por lo menos hacer mucho menos severos, los grandes problemas que se derivan de la tendencia del mundo contemporáneo al crecimiento acelerado de la vida urbana. De no haberse aplicado en el país una estrategia macroeconómica basada en la construcción de viviendas urbanas probablemente la marginalidad y la informalidad hubieran alcanzado niveles mucho más preocupantes como los que presentan otros países con que tienen un desarrollo similar al nuestro<sup>1</sup>. Y sus efectos sobre el equilibrio social y el crecimiento económico probablemente hubieran tenido un mayor impacto sobre el desarrollo ordenado de la nación si el manejo de la economía no hubiera hecho tabla rasa de las ideas de Currie y comenzara a orientarse desde comienzos de la década de 1990 por los modelos de apertura.

Resulta entonces un ejercicio académico de mucho interés estudiar con cierto detalle la teoría del crecimiento acelerado del profesor Lauchlin Currie en momentos en que la marginalidad y la violencia ya no se concentran sólo en las zonas rurales sino que arrasan con las ciudades colombianas dejando a su paso una estela de horror, de inseguridad y de muerte. Y puesto que la lectura de las obras de este pensador de la economía prácticamente han desaparecido de los programas de estudio, que ahora se fundamentan sólo en los métodos cuantitativos, este ensayo se propone dar a conocer a las nuevas generaciones de estudiantes de economía y, en general, de ciencias humanas las ideas del

*“Lo que más asombró a Currie cuando conoció el país fue observar la extraña paradoja de un país inmensamente rico en recursos naturales y una diversidad cultural, de fauna y flora en medio de una pobreza crónica y una violencia endémica. Todo su pensamiento estuvo dirigido, desde su primer informe hasta el último de sus escritos, a romper este infernal círculo vicioso de pobreza-violencia.”*

<sup>1</sup> Piénsese en ciudades como Lima, que durante este mismo período registraban tasas de marginalidad extrema. Véase H. De Soto (1987) El otro sendero, Bogotá, Ed. Oveja Negra.

*“Las principales causas de la pobreza y del atraso colombiano fueron asociadas entonces a varios factores: bajos niveles de ingresos, elevados índices de natalidad y, sobre todo, la violencia política que se exacerbó a finales de la década de 1950 tras la muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán.”*

profesor Currie y su relación con los principales problemas nacionales. Quizá lo que ha perdido vigencia no sean las ideas del profesor Currie sino la *forma* misma como actualmente se conciben los problemas económicos.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología del presente artículo consiste en una lectura de las fuentes primarias, en este caso, los informes, planes, tratados y escritos del profesor Currie en el contexto del desarrollo económico y social colombiano. Se trabajan, además, algunas fuentes secundarias en la medida en que contribuyen a hacer más explícita la relación que busca mostrar el artículo: aquella que media entre el pensamiento de Currie y el desarrollo socioeconómico colombiano.

## 3. BASES DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA COLOMBIA

Un año después de la derrota del otrora todopoderoso ejército nazi a manos de los aliados se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento con el propósito de iniciar la reconstrucción de la Europa de la posguerra. Durante este período un tercio del planeta era comunista, otro tercio estaba compuesto por un capitalismo en auge y el tercio restante lo constituían las mal llamadas “regiones subdesarrolladas”<sup>2</sup>. No por otra razón desde 1948 el banco dirigió también su atención hacia los países más pobres. En 1949 se designó al profesor Lauchlin Currie para que encabezara una misión del Banco Mundial a Colombia<sup>3</sup>. El

<sup>2</sup> Un completo análisis de la geopolítica mundial durante el período de referencia puede verse en Nolte, E. (2001, p. 508). *La guerra civil europea, 1917-1945. Nacionalsocialismo y Bolchevismo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

<sup>3</sup> “A comienzos de 1949 Robert Garner llamó a Currie para hacerle una entrevista en las oficinas del Banco en

propósito de la misión fue realizar un diagnóstico encaminado a desarrollar una estrategia de política económica y social capaz de lograr una elevación del nivel de vida de la población. El informe detectó una paradoja muy particular del desarrollo colombiano: los mismos factores que permitían la diversificación y especialización de la producción agrícola impedían que el país se beneficiara de esta ventaja comparativa. Las condiciones socioeconómicas de la nación no eran las mejores: 71% de la población se ubicaba en zonas agrícolas menores de 1.500 habitantes, la mortalidad era elevada pues proliferaban enfermedades como la disentería, el paludismo y la tuberculosis que diezaban apreciablemente la capacidad productiva de la fuerza laboral.

Una de las características del estado de la nación, según el informe, era la limitación de las tierras adecuadas para la agricultura en relación con el tamaño de la población. Y lo que resultaba aún más desconcertante, las mejores tierras como las de la sabana de Bogotá y el Valle del Cauca se utilizaban para ganadería extensiva. Tampoco se hallaban articuladas por el mercado interno las zonas que dibujaban el mapa de la geografía nacional y la población, principalmente la población campesina, presentaba un estado de pobreza crónica: 44% no sabía leer ni escribir y tanto la salud como los niveles de consumo sólo podían ser comparados con los de los países más pobres del orbe. El país se hallaba fraccionado en varias regiones y no se encontraba integrado a través de un sistema de transportes modernos que, como bien lo señalara Luis Ospina Vásquez, resultaba más costoso transportar mercaderías de una región a otra que traerlas de Europa o Estados Unidos<sup>4</sup>. Pero eso no era todo. La inmensa masa de la población campesina se

encontraba en medio del cruce de dos fuerzas que alimentaban el estado de pobreza y miseria: los elevados precios de origen manufacturero y los bajos ingresos causados por los precios bajos de los productos de las unidades de producción campesina. Según datos del informe de la misión:

*“...casi el 90% de los rentados recibieron rentas inferiores al promedio de US\$ 1.073, mientras que un 2.5% de los rentados percibieron rentas medias diez veces mayores que el promedio en general”<sup>5</sup>.*

Las principales causas de la pobreza y del atraso colombiano fueron asociadas entonces a varios factores: bajos niveles de ingresos, elevados índices de natalidad y, sobre todo, la violencia política que se exacerbó a finales de la década de 1950 tras la muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán. El reto de la misión encabezada por el profesor Currie fue, en consecuencia, cómo enfrentar este cúmulo de problemas y encauzar la nación hacia un doble objetivo: el desarrollo social y el crecimiento económico del país. Se recomendó entonces encauzar un acervo de capital ligeramente mayor que el que podría esperarse para la provisión de energía eléctrica, servicios públicos, hospitales, centros de salud y viviendas tanto urbanas como rurales a muy bajos precios. Su financiación debía correr por cuenta de los ahorros resultantes de eliminar algunos proyectos industriales y de transporte de altos costos y de muy poca repercusión en el desarrollo económico y social de la nación. El propósito de la misión fue doble: alcanzar mayores índices de salud, educación y consumo no suntuario para las amplias capas de la población, así como proveer a los grupos más pobres tanto de viviendas baratas como de un mayor consumo de energía eléctrica. Se trataba,

Washington y evaluar su actitud como jefe de misión. Luego de haberse cerciorado de que Currie, pese a sus nexos con el New Deal que en aquel entonces estaba siendo violentamente atacado por los senadores conservadores, no estaba a favor de las empresas públicas en detrimento de la empresa privada, Garner le ofreció el cargo”. (Sandilands, R. J., 1990, pp. 161-162. Vida y política económica de Lauchlin Currie, Bogotá, Legis Editores S.A.

<sup>4</sup> “Era más barato traer un bulto de mercancía a Medellín de Londres que de Bogotá”, L. Ospina, (1974, p. 343). Industria y protección en Colombia, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

<sup>5</sup> L. Currie, 1951, p. 40. Bases de un programa de fomento para Colombia, Bogotá, Ediciones del Banco de la República.

por tanto, de nivelar las condiciones de vida de los colombianos más pobres a las condiciones mínimas de dignidad humana.

¿Cómo iba a lograr la misión dichos objetivos? Fundamentalmente a través de una estrategia socioeconómica básica: aumentando la productividad, mejorando la distribución del ingreso y logrando mayores créditos y mayores inversiones provenientes del exterior. La productividad debía aumentarse mediante una mejor organización en el uso de los recursos existentes, la introducción de un nivel más elevado de tecnología y el encauzamiento de la inversión tanto pública como privada hacia actividades más productivas y socialmente más benéficas. También debía lograrse un aumento de la energía eléctrica por trabajador, aumentar sustancialmente el suministro de agua potable y extender las redes sanitarias y de alcantarillado, lo mismo que aumentar la producción agrícola con poco trabajo adicional, reducir los costos de transporte y modificar la estructura de las importaciones en beneficio de la inversión. Otro de los objetivos importantes fue, sin duda, la diversificación de las exportaciones y expandir la construcción tanto de viviendas, edificios y construcción industriales lo mismo que de servicios públicos esenciales.

Colombia no era un país que se caracterizara precisamente por un equilibrio fiscal: en el marco del centralismo político bolivariano que caracterizó al país desde la Constitución de 1886, las estrategias de los diferentes gobiernos habían producido la tendencia a aumentar la importancia del gobierno nacional frente a las finanzas departamentales y municipales. Los datos de la misión fueron reveladores: desde mediados de la década de 1930 hasta 1948 los gastos del gobierno central se habían triplicado aunque algo similar había ocurrido con los ingresos, de manera que el nivel de gasto experimentó sólo un crecimiento muy lento en proporción a los

ingresos. El más significativo de los gastos fue, sin duda, el destinado a las obras públicas que según los cálculos de la misión representó 15% de los egresos presupuestales en el período de posguerra y hacia 1949 aproximadamente 25%. Los gastos militares también registraron un alza al pasar de 13% a 18% del total del presupuesto, pero quizá lo más curioso es que dicho incremento se registró después de la Segunda Guerra Mundial.

En el contexto de la estructura tributaria, los impuestos directos, que gravan el capital, habían ganado un buen trecho frente a los impuestos indirectos para financiar los gastos del Estado. El informe de la misión expresa:

*“Como otros países, Colombia ha venido a depender cada vez más de la tributación sobre la renta. Mientras que los impuestos directos proporcionaban antes de la guerra aproximadamente un tercio de las rentas impositivas nacionales, el gobierno obtiene ahora más de la mitad de sus ingresos de gravámenes de tal índole”<sup>6</sup>.*

Al propio tiempo los impuestos indirectos evidenciaron una pérdida de importancia dentro de la estructura tributaria del país. No obstante, los derechos de aduana seguían constituyendo por la época en que llegó la misión Currie al país el renglón más fuerte de las rentas de la nación y ello, de por sí, era un indicador de que los ingresos de la nación seguían dependiendo del sector externo y no del desarrollo de las actividades productivas. Como recuerda el informe de la misión, los impuestos indirectos más importantes giraban alrededor de aduanas, giros, operaciones de cambio, consumo de gasolina y timbre nacional. El nivel general de tarifas del impuesto a la renta acusaba un reducido nivel frente a Estados Unidos y los países europeos y, sin embargo, su tendencia dejaba apreciar una alta progresividad.

<sup>6</sup> Ibid., p. 292.



El informe del Banco Mundial llama la atención sobre otros aspectos importantes: las elevadas extensiones y las bajas tarifas iniciales determinaron en el período analizado impuestos bajos para los grupos de renta inferior y media, en comparación con las tarifas aplicables a los grupos de más elevados ingresos. Llama la atención también cómo los márgenes de rentabilidad una vez descontados los impuestos eran elevados y las tarifas medias del impuesto como proporción de la renta eran, a su vez, relativamente moderadas aun para grandes rentas. De ahí no se podría concluir, sin embargo, que el sistema impositivo colombiano acusara una tendencia a disminuir la inversión bien sea por la vía de los ahorros o de las utilidades y, por tanto, la voluntad de invertir. El informe de la misión muestra, por el contrario, cómo la sobreestimación del llamado “good Hill” y el tratamiento liberal dado a las deducciones provocaron reducciones en la base del impuesto sobre el exceso de utilidades. Y lo que llama aún más la atención fue, sin duda, cómo la exclusión de las ganancias de capital en el cómputo de la renta gravable estimuló, en la práctica, la evasión del impuesto a través de la conversión de las ganancias propiamente dichas en ganancias de capital. Con un nivel tan bajo en tarifas del impuesto de renta, el país representaba un paraíso fiscal para la inversión foránea y nacional.

La estructura tributaria de la nación, a juicio de la misión, había sido bien diseñada por los gobiernos liberales que habían gobernado el país sobre todo por la llamada “Revolución en Marcha” del presidente Alfonso López Pumarejo. No ocurrió lo mismo con la administración de hacienda. No se sabía a ciencia cierta, por ejemplo, lo que se dejaba de recaudar porque los cálculos sobre este particular eran prácticamente inexistentes. Y ello debido a la ausencia de personal calificado y los bajos salarios de los empleados de la hacienda pública. Los contribuyentes tampoco llevaban contabilidades adecuadas. La tercera parte de los impuestos no era recaudada como consecuencia de que los contribuyentes sujetos a los gravámenes, personas naturales y sociedades distintas a las

“El informe del Banco Mundial llama la atención sobre otros aspectos importantes: las elevadas extensiones y las bajas tarifas iniciales determinaron en el período analizado impuestos bajos para los grupos de renta inferior y media, en comparación con las tarifas aplicables a los grupos de más elevados ingresos.”

*“Para el profesor Currie la polarización política que presentaba el país entre conservadores y liberales nada tenía que ver con principios programáticos y sí, en cambio, con poderes constituciones y diferencias de personalidad que, lejos de contribuir a resolver los grandes problemas nacionales, los recrudecía aún más.”*

anónimas, simplemente no declaraban renta y las declaraciones efectivamente registradas no reflejaban la realidad. De todo ello se colige que el nivel precario de los salarios de los trabajadores de la administración de hacienda y la falta de personal calificado para ejecutar con eficiencia sus labores constituyeron entonces los determinantes principales de la ineficiencia de la administración fiscal y la irracionalidad en el manejo de las rentas públicas de Colombia durante el período analizado.

El informe Currie, como también se le llamó, señala cómo la reforma verificada por la misión Kemmerer en 1931 se propuso darle flexibilidad al sistema de presupuestos equilibrado permitiendo con ello realizar gastos adicionales al gobierno en exceso de las apropiaciones. Con una total falta de claridad la ley estableció el requisito de “nuevos ingresos” sin especificar si ello incluía únicamente entrada por concepto de rentas o comprendía también créditos. En este sentido, la ley 64 de 1931, que verifica a la misión Kemmerer de 1923, no modificó el requisito por parte del gobierno de presentar un presupuesto equilibrado ni dio una mayor flexibilidad a la fórmula de cálculo de los ingresos. La ley de 1944 intentó corregir este defecto al introducir una mayor amplitud y abandonó la rígida fórmula de las rentas dejando al gobierno en libertad de realizar sus propios cálculos con base en sus apropiaciones siempre y cuando presentara una justificación adecuada de sus estimaciones. El Congreso asumió un tiempo la facultad de revisar los cálculos.

Con todo, la legislación y la metodología para calcular los presupuestos eran poco satisfactorias. La administración tributaria incluía repetidamente en el presupuesto gastos financiados vía crédito e ingresos y, abiertamente en contra de los preceptos de la ley 64 de 1931, el ejecutivo acusó una tendencia creciente a incurrir en gastos adicionales con base en recursos de crédito. La administración de la hacienda pública también abusó de la disposición que otorgaba al Congreso la potestad de realizar traslados en los renglones de gastos sin aumentar el total,

lo que significó, en la práctica, la sustitución de gastos esenciales establecidos previamente por el gobierno por gastos no indispensables que en nada favorecían las metas del equilibrio social. El resultado no podía ser otro: acudir al crédito especial para efectuar aquellos gastos excluidos del presupuesto con los consabidos efectos de desajuste macroeconómico. Y no sólo eso. La amplitud del procedimiento de cálculos consagrada en la ley de 1945 exacerbó los abusos por parte del Congreso: la ley de las Cámaras elevaban sin justificación alguna el presupuesto de las rentas con el objetivo de elevar el nivel general de las apropiaciones dentro de los límites impuestos por la propia ley. Durante la década de 1940 no era de extrañar entonces que los gastos extraordinarios experimentaran un crecimiento muy pronunciado de 40% de las apropiaciones y causaran serios desequilibrios en el presupuesto nacional.

De acuerdo con el diagnóstico de la misión, la creación de una dirección del presupuesto era a todas luces un paso importante para mejorar significativamente el mecanismo administrativo del gobierno y, de paso, fortalecer la posición del presidente de la República frente a sus ministros. En un país con las características socioeconómicas de Colombia, caracterizado por una inflación galopante, debía descartarse el recurso del crédito para financiar el gasto público. Los intentos realizados en 1950 de equilibrar el presupuesto fracasaron, entre otras varias razones, por la acción del Congreso en el manejo de los recursos públicos. Todo ello llevó a concluir a la misión que el sistema de contabilidad del presupuesto colombiano era obsoleto: la presentación de los datos financieros no reflejaba el estado real de las finanzas del gobierno, no existía una forma inmediata para determinar los efectos de las operaciones fiscales sobre el volumen de la deuda pública ni calcular la repercusión sobre el nivel de demanda de la economía. La legislación dejaba por fuera,

por consiguiente, los factores económicos y sus posibilidades de transformar la situación colombiana. En estas condiciones, alcanzar los objetivos inicialmente propuestos en la planificación del país resultaba una vana ilusión.

Durante la década de 1940 las finanzas públicas se vieron afectadas por partida doble: la Segunda Guerra Mundial y la situación política del país que se agudizó aún más el 9 de abril de 1948 con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán. Para el profesor Currie la polarización política que presentaba el país entre conservadores y liberales nada tenía que ver con principios programáticos y sí, en cambio, con poderes constituciones y diferencias de personalidad que, lejos de contribuir a resolver los grandes problemas nacionales, los recrudecía aún más. La legislación fiscal fue en este contexto muy dinámica pero con resultados muy pobres: el decreto 1280 de 1948 estableció por una sola vez un impuesto extraordinario que se llamó "cuota para el restablecimiento del orden público" consistente en 10% de lo pagado por cada contribuyente durante 1946 por concepto de impuesto a la renta y complementarios. Antonio Álvarez Restrepo, ministro de Hacienda de la época, expresaba:

*"Este tributo a base del cual se contrató con el Banco de la República un empréstito por \$10 millones, fue la primera fuente de que pudo echarse mano en los primeros días, para atender a erogaciones de urgencia inmediatas requeridos por el restablecimiento del orden"*<sup>7</sup>.

De acuerdo con el diagnóstico de la misión, las diversas estrategias fiscales y tributarias del país durante la década de 1940 lejos de crear los equilibrios macroeconómicos básicos, condición indispensable para emprender un proceso de crecimiento económico autosostenido y un equilibrio social, crearon, por el contrario, serios traumatismos y frenaron todas las iniciativas de

<sup>7</sup> A. Álvarez (1951). Memoria de Hacienda y crédito público 1951, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, p. 16.

modernización socioeconómica y administrativa iniciadas desde los primeros gobiernos liberales. Así lo reconocían las propias autoridades económicas en 1949:

*“Nuestro sistema parlamentario dificulta, como es de unánime consenso, el ordenamiento de un programa de gastos ajustados a la verdad de los ingresos y que encause la distribución de aquellos en la ejecución de planes orgánicos y armónicos, ya que las exigencias y compromisos parroquiales atomizan la ley de apropiaciones, y distraen el esfuerzo fiscal en multitud de frentes de actividad, que por no poder ser atendidos en forma adecuada, dada la insuficiencia de las partidas que para cada uno de ellos se asigna, crean la anarquía de la administración pública y entorpecen el esfuerzo oficial”<sup>8</sup>.*

La misión aconsejó al gobierno nacional llevar a cabo de manera inmediata un proceso de modernización de la economía. Entre las recomendaciones más importantes se destacaban

llevar a cabo un uso más racional en el manejo de los factores de producción, una calificación de mayores alcances productivos de la fuerza laboral, principalmente de aquella empleada en la administración de hacienda, la elaboración científica de fuentes estadísticas que permitieran reflejar con mayor aproximación la realidad económica del país, y elevar el nivel de ingreso de la población en términos de provocar modificaciones sustanciales en los sistemas de educación, salud, y vivienda permitiendo integrar a amplias masas marginadas al sistema monetario y moderno de la economía. *Bases de un programa de fomento para Colombia*, como se denominó el informe de la misión dirigida por el profesor Lauchlin Currie y publicado en 1951 por el Banco de la República, constituye, sin duda, el primer diagnóstico desde la ciencia de la economía del estado de atraso y pobreza en que se hallaba sumida la nación y sentó las bases de la planificación macroeconómica que irían a profundizarse después con el desarrollo del pensamiento del profesor Currie y su influencia en el desenvolvimiento de la economía nacional.

## 4. OPERACIÓN COLOMBIA

---

Cuando el profesor Lauchlin Currie arribó al país en 1949 no tenía elaborada todavía una teoría consistente sobre el avance de un país en desarrollo. Una década después había realizado toda una serie de estudios de carácter económico y administrativo en diferentes regiones del país: Bogotá, Meta, los Llanos Orientales, la Costa Atlántica, el Valle del Sinú, el Valle del Magdalena, entre muchos otros. Y conjuntamente con su experiencia como granjero lo llevaron a la conclusión de que si el país continuaba presa de la voracidad de los partidos políticos que mantenían a la inmensa masa de la población en condiciones de miseria y atraso, la situación podría incluso empeorar. El futuro agrícola sólo era atractivo para un reducido número de

terratenientes y algunos granjeros que cultivaban sus parcelas con métodos modernos, nuevas variedades de semillas y un uso más intensivo de maquinaria. Dos factores asemejaban a Colombia con la gran depresión del capitalismo mundial de 1929-1933: un desempleo masivo y la subutilización del capital y de sus recursos naturales. Y estos factores no representaban, sin embargo, lo más desolador. De acuerdo con el pensamiento de Currie, lo verdaderamente dramático había que buscarlo en la *forma* como las autoridades colombianas enfrentaban estos graves problemas nacionales. Currie caracterizó este fenómeno como *“la falacia de composición”*: creer que lo que es bueno para un cultivador lo es también para toda la sociedad. Y

---

<sup>8</sup> H. Jaramillo (1949). Memoria de Hacienda y crédito público 1949, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, p. 25.

ello se expresaba en la estrategia de desarrollo basada en la reforma agraria que hizo época en la década de 1960 en América Latina<sup>9</sup>: en 1961 la ley de reforma agraria en Colombia, una medida que se impuso como respuesta a la violencia política de medio siglo, se propuso frenar el flujo de migraciones del campo a la ciudad con lo cual, a juicio de Currie, condenó a la masa de la población campesina a vivir en condiciones de extrema pobreza causada por los bajos precios de los productos agrícolas<sup>10</sup>. La medida era más de carácter político que económico y continuaba alimentando el caudal del círculo vicioso que condenaba a la inmensa masa de la población a vivir en condiciones de pobreza extrema<sup>11</sup>.

En este contexto es pensada la llamada *Operación Colombia*. Nace, por tanto, como resultado de 12 años de cuidadosa observación y estudio de los problemas colombianos. Fundamentada en el crecimiento acelerado como única fórmula capaz de satisfacer las crecientes necesidades, la *Operación Colombia* buscó alternativas diferentes a las ensayadas por la reforma agraria. La propuesta de desarrollo acelerado era aplicable en cualquier país con las

*“Fundamentada en el crecimiento acelerado como única fórmula capaz de satisfacer las crecientes necesidades, la Operación Colombia buscó alternativas diferentes a las ensayadas por la reforma agraria.”*

<sup>9</sup> Para conocer una visión teórica opuesta a la de Lauchlin Currie y fundamentada en el desarrollo agrario, puede consultarse R. Prebish (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

<sup>10</sup> Como lo observó con perspicacia en su momento Jesús Antonio Bejarano: “Lo que preocupa en realidad a Currie es la presencia de un capitalismo que opera ‘irracionalmente’ en la utilización de los recursos, que deja por fuera del sistema directo de explotación capitalista a grandes masas de la población”. (J.A. Bejarano, 1974. *Currie: diagnóstico y estrategia. Ensayos de interpretación de la economía colombiana*. Bogotá, Editorial La Carreta, p. 194.

<sup>11</sup> “De modo que podemos agregar otro círculo vicioso: mercado pequeño - escaso grado de industrialización - escasa población urbana - población rural sumamente pobre - mercado pequeño. Este es otro aspecto del círculo de la gran desigualdad - mercado pequeño para productos de consumo masivo - gran desocupación disfrazada - debilidad del elemento de atracción en la movilidad del trabajo - desigualdad creciente”. L. Currie, 1974, *Desarrollo económico acelerado*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, p. 62.



*“Durante este mismo período Colombia se hallaba atrapada en un círculo vicioso caracterizado por la baja productividad ocasionada en la irracionalidad del uso de los factores productivos, una falta de calificación de su fuerza laboral, un crecimiento exponencial de la población, lo cual restringía la demanda efectiva y, por esta vía, estrangulaba el crecimiento de la industria manufacturera.”*

características colombianas en donde existiesen algunas condiciones mínimas: una tecnificación básica tanto en la agricultura como en la industria, la posibilidad de aumentar las exportaciones y la existencia de fuerza laboral ocupada en actividades agrícolas de tipo colonial y de baja productividad. De acuerdo con el diagnóstico de la Operación Colombia, entre los años 1950 y 1960 el PIB creció a una tasa anual *per cápita* de 1.6% y el consumo *per cápita* en 1%:

*“Es desalentador... que tanto el PIB como el consumo per-cápita permanecieran virtualmente estancados en el período de seis años 1954-1959. Aún teniendo las imperfecciones de las cifras, uno no estaría muy equivocado al decir que en los últimos años la economía colombiana no ha hecho más que soportar a su población rápidamente creciente, con el mismo nivel de vida que tenía anteriormente”<sup>12</sup>.*

En este mismo período, la producción de la gran mayoría de los trabajadores del campo fue más baja con respecto al aumento de la población cuya tasa anual fue de 3%. La bomba poblacional representaba para Currie ciertamente un peligro mucho mayor y de mayores alcances destructivos que la guerra nuclear: la destrucción de los recursos naturales volvía más difícil la posibilidad de alcanzar un nivel de vida digno para todos. El problema de la agricultura no mecanizada era, por consiguiente, el gran aumento del número de trabajadores y la disminución relativa de sus niveles de ingresos. La conclusión no podía ser más obvia: aunque se registró cierto progreso material durante este período, dicho progreso no se distribuyó equitativamente. Y lo que resultaba aún más dramático: junto a la desigualdad existente entre pobres y ricos se comenzó a desarrollar otra forma de desigualdad originada en la diferencias de la reproducción social entre trabajadores de la ciudad y el campo. De ahí que para la Operación Colombia el problema

<sup>12</sup> L. Currie, L. (1961). Operación Colombia, Bogotá, Biblioteca de Estudios Económicos, Sociedad Colombiana de Economistas, p. 6.

fundamental del país consistía en acompañar el rápido aumento de la población con un aumento satisfactorio en el ingreso *per cápita*. Y para ello nada facilitaría tanto el aumento en el nivel de vida que un descenso en la tasa de natalidad.

Y justamente este era uno de los grandes problemas que debía resolver la teoría del desarrollo<sup>13</sup>. En la década de 1960 EE.UU pasó de ser una sociedad pronatalista caracterizada por el matrimonio y el mantenimiento de numerosos hijos a una sociedad antinatalista que evidenció la crisis del matrimonio, la reducción significativa del número de hijos de las familias y la proliferación de relaciones amorosas homosexuales<sup>14</sup>. Durante este mismo período Colombia se hallaba atrapada en un círculo vicioso caracterizado por la baja productividad ocasionada en la irracionalidad del uso de los factores productivos, una falta de calificación de su fuerza laboral, un crecimiento exponencial de la población, lo cual restringía la demanda efectiva y, por esta vía, estrangulaba el crecimiento de la industria manufacturera.

La teoría del crecimiento acelerado implícita en la Operación Colombia, dirigida a transformar el curso de los acontecimientos y conducir al país por la senda del bienestar y el desarrollo, tomó algunos elementos de la idea de la “mano invisible” de Adam Smith<sup>15</sup> pero fue Allyn Young quien ejerció una mayor influencia, sobre todo sus ideas acerca de los *rendimientos decrecientes*.

En efecto, Young<sup>16</sup> amplió el concepto clásico de división del trabajo acercándose al modelo de Solow del papel del cambio técnico en el crecimiento, distinguió, al igual que Marshall, entre economías de escala, externas e internas, y señaló las limitaciones del tamaño del mercado. Ello le permitió plantear una ley económica fundamental: un aumento del tamaño del mercado pone en movimiento diversas fuerzas que tienden, a su vez, a aumentar el nivel del producto.<sup>17</sup> De ahí que Young sugirió adicionar al concepto de Adam Smith del tamaño del mercado el concepto de tasa de crecimiento acuñando el término *rendimientos decrecientes*<sup>18</sup>.

En este contexto, la teoría keynesiana no ayudaba mucho a explicar los problemas del crecimiento, máxime tratándose de economías en desarrollo como la colombiana. El análisis en la demanda de Say o demanda real y no en la demanda monetaria, permitiría ciertamente reformular la relación causal del ahorro, la formación de capital y el crecimiento, no explicitadas en la teoría keynesiana.

En el diagnóstico realizado en la Operación Colombia lo que limita el crecimiento no es la insuficiencia de ahorro o la poca dinámica de la inversión sino la mala asignación de recursos que se originan en la inmovilidad de factores y en una demanda insuficiente. De esta manera el multiplicador keynesiano y el incremento en el ingreso monetario no ayudan mucho en la

<sup>13</sup> Uno de los principales teóricos del desarrollo había señalado en esta misma dirección las desventajas que llevaba aparejada la procreación de tantos niños y la necesidad de desarrollar una estrategia encaminada a disminuir el coeficiente de natalidad. Puede consultarse W. A. Lewis (1964), *Teoría del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>14</sup> Para conocer un completo análisis de estos cambios socioeconómicos y culturales de EE.UU de posguerra, consúltese M. Harris, 1985, *La cultura norteamericana contemporánea. Una visión antropológica*, Barcelona, Alianza Editorial.

<sup>15</sup> Currie rescata el impecable análisis contenido en el teorema smithiano sobre la productividad fundamentado en la división del trabajo o, como el propio Currie lo denomina, en la especialización. Consúltese la obra clásica de A. Smith, 1961, *Indagación acerca de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Madrid, Editorial Aguilar.

<sup>16</sup> Para conocer un análisis del pensamiento de Allyn Young, véase L. Currie, 1982, “Allyn Young y el desarrollo de la teoría del crecimiento”, en *Políticas de crecimiento y desarrollo*, Bogotá, Banco de la República.

<sup>17</sup> “Cualquier crecimiento en el tamaño del mercado causado por la división del trabajo u otras razones, no sólo elimina las limitaciones existentes a la especialización sino que tiende a hacer rentable la extensión de la misma especialización”. L. Currie (1988). *Reactivación, crecimiento y estabilidad*, Bogotá, Editorial Legis.

<sup>18</sup> En muchos de sus escritos Currie señala su deuda teórica con las interpretaciones de Young, quien infortunadamente tuvo una muerte prematura. De este autor puede consultarse A. Young, 1980, “Rendimientos crecientes y progreso económico”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, vol. XII, Bogotá, Departamento de Planeación Nacional.

reactivación de la producción. En la concepción de Currie se debía identificar uno o varios sectores con algunas características macroeconómicas como una amplia demanda, un componente de importación bajo, una alta elasticidad empleo de la demanda y que se hallaran estrechamente interrelacionados con el conjunto de las actividades productivas. Ello permitiría incrementar el ingreso real y la tasa de crecimiento.

Fundamentado en estos principios Currie señaló en la *Operación Colombia* varios problemas: un desequilibrio en la balanza de pagos, una baja productividad en la mayoría de los trabajadores del campo y las consecuentes limitaciones del mercado industrial, atraso en educación, déficit de vivienda y de servicios públicos, rápido aumento de la población y un bajísimo nivel de eficiencia de la administración pública. Lo más desconcertante de la situación era, sin embargo, la percepción que tenían las autoridades de entonces acerca del problema agrario y su solución. El problema agrario que enfrentaba la economía colombiana entonces se expresaba en cómo realizar el tránsito de una agricultura de tipo colonial a una agricultura moderna y comercial. En la concepción de Currie la situación colombiana pese a ser una economía en vías de desarrollo, era similar a la de un país desarrollado, esto es, una capacidad de producción que económicamente sobrepasa el crecimiento de la demanda y empobrece a los productores marginales. Expresado en otras palabras, ello significa que había demasiadas personas tratando de ganarse la vida en los campos y era allí, precisamente, donde se concentraba la pobreza extrema y el recrudecimiento de la violencia.

La reforma agraria fue la estrategia mediante la cual las autoridades enfrentaron estos retos. Si la acción de la técnica a través del desarrollo de la agricultura moderna aumentaba la producción pero disminuía los precios de los productos agrícolas resultaba entonces aconsejable que un buen número de trabajadores abandonaran el

campo y se integraran en actividades urbanas bien sea en la industria manufacturera o en el sector de los servicios. Pero las autoridades actuaban en sentido contrario fortaleciendo el círculo de la pobreza y la violencia en las zonas agrícolas. La *Operación Colombia* como solución a los problemas nacionales buscó en este sentido varios objetivos de política: tecnificar la agricultura, acelerar la migración de los trabajadores rurales hacia las ciudades e incrementar el nivel de las exportaciones, e iniciar la recuperación de un millón de hectáreas de suelos aluviales. Se buscó, por eso, disminuir los gastos del Estado en ciertas áreas rurales y aumentarlos en las actividades de los centros urbanos, como la construcción de vivienda en el contexto de la planificación macroeconómica, capaces de absorber al trabajo no calificado.

Sin un proceso de modernización de la administración pública la consecución de estos objetivos no serían alcanzados. De hecho, durante este lapso la administración pública colombiana reproducía aún el viejo esquema de manejo del Estado propuesto por la misión Kemmerer desde 1923 y se aplicaban todavía métodos de carácter administrativo que aun en esa época resultaban obsoletos. El país había acelerado el tránsito de lo rural hacia lo urbano y, en este proceso, las prioridades de la administración pública se habían transformado: el crecimiento apabullante de la corrupción administrativa había señalado que el objetivo primordial no giraba tanto alrededor de la eficiencia como de la custodia de los fondos públicos. Abdón Espinosa Valderrama, ministro de Hacienda de la administración Lleras Restrepo afirmaba:

*"El sistema (tributario) es injusto porque lejos de entrar al fondo de la cuestión, actúa epidémicamente, con la vara de castigo de los recargos tributarios, leves para quienes encuentran los requisitos de evasión, pero onerosos para quienes cumplen con sus obligaciones fiscales en toda plenitud"*<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> A. Espinosa Valderrama (1970). Memoria de Hacienda y crédito público 1966-1970, Bogotá, Imprenta Nacional, p. 165.

La legislación administrativa favorecía la evasión y elusión de impuestos y castigaba la honestidad de los contribuyentes. El resultado no podía ser otro: el desarrollo de una psicología orientada siempre hacia el fraude y una ética del enriquecimiento ilícito para la cual, como habría de decir Gabriel García Márquez, la ley es un obstáculo<sup>20</sup>. La Operación Colombia señalaba, en efecto, cómo el sistema conjunto de responsabilidad múltiple, interminables papeleos, pre-auditoria y post-auditoria, asignaciones mensuales del presupuesto, etc., todos ellos métodos arcaicos para asegurar el pago de impuestos, le costaban al país una enorme cantidad de recursos que se reflejaban en varios hechos: una innecesaria burocracia, demoras y un despilfarro de tiempo que presionaban hacia abajo la eficiencia y productividad de la administración pública. Ello reforzaba todavía más la necesidad de emprender cuanto antes un proceso ágil de modernización del Estado.

## 5. LAS CUATRO ESTRATEGIAS

Las tendencias del devenir de la sociedad mundial y, por supuesto, de la nación colombiana mostraban un tránsito de lo rural hacia lo urbano<sup>21</sup>. Ello demandaba poner en marcha estrategias a largo plazo que atendieran el problema de la planificación urbana para amplias masas de la población atraídas por los efectos de la modernización. Los dirigentes colombianos no tenían ninguna claridad sobre este fenómeno y todavía las ideas de la reforma agraria rondaban en muchos de los círculos

*“Las tendencias del devenir de la sociedad mundial y, por supuesto, de la nación colombiana mostraban un tránsito de lo rural hacia lo urbano. Ello demandaba poner en marcha estrategias a largo plazo que atendieran el problema de la planificación urbana para amplias masas de la población atraídas por los efectos de la modernización.”*

<sup>20</sup> Un análisis de este fenómeno puede consultarse en G. García Márquez, 1989, ¿Qué es lo que pasa en Colombia?, Bogotá, El Espectador, 3 de noviembre de 1989.

<sup>21</sup> “El tránsito de la sociedad rural a la urbana es el cambio social por antonomasia de la segunda mitad del siglo XX colombiano”. M. Palacios, 1995, Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994, Bogotá, Grupo Editorial Norma, p. 308.

*“Cuando se crece sin una mayor distribución del ingreso sobreviene lo que Currie denominó el «efecto frustración» cuyos efectos deterioran las reglas de juego de la convivencia pacífica y civilizada. El objetivo del nuevo plan de desarrollo fue, por tanto, el bienestar colectivo y el medio para lograrlo el desarrollo económico acelerado jalonado por los sectores líderes.”*

del poder. Los economistas profesionales, que siempre han copiado los modelos foráneos sin someterlos a una evaluación previa para saber si se adecuan a los problemas colombianos, se mostraron hostiles e indiferentes a las ideas de Currie<sup>22</sup>. No fue, en consecuencia, una tarea fácil para Currie convencer a los altos funcionarios del Estado y al propio presidente de la república, Misael Pastrana Borrero, de las bondades para el futuro del país de una estrategia macroeconómica fundamentada en el desarrollo urbano.

La concepción del crecimiento acelerado de Currie era tan sólida que, pese a las resistencias tanto de los grupos de poder como del sector académico, en 1971 echó a andar el plan de desarrollo *Las cuatro estrategias* fundamentado en esta concepción. Dicho plan cambió el énfasis de lo rural a lo urbano y, no por otra razón, buscó enfrentar los graves problemas de descomposición campesina, marginalidad urbana, pobreza, frustración y violencia desde el desarrollo de las actividades urbanas más productivas que, como la construcción de vivienda y las exportaciones, fueran capaces de absorber a los desplazados de las zonas agrarias y de ofrecerles unos niveles de vida más altos. La estrategia de desarrollo acelerado fue verdaderamente innovadora y representó la antítesis de la reforma agraria: no buscó retardar el desarrollo de las fuerzas productivas reteniendo a la población en el campo como fue el propósito de la administración Lleras. Por el contrario, estimuló a los sectores más dinámicos, o líderes como el propio Currie los llamó, con un doble propósito: mejorar la distribución del ingreso y

<sup>22</sup> Muy contados economistas fueron los que comenzaron a reconocer el desenfoco de la estrategia de desarrollo fundamentada en la reforma agraria. Jesús Antonio Bejarano, que pertenecía al sector de la academia, advertía, en efecto, que el desarrollismo agrario comenzaba a oscurecerse con la consolidación del desarrollo agrario por la vía de la gran propiedad acelerado por las nuevas modalidades que entonces inauguró el estatuto cambiario de desarrollo exportador. Puede consultarse J. A. Bejarano, 1974, *La economía colombiana desde 1950. Ensayos de interpretación de la economía colombiana*, Bogotá, Editorial La Carreta.



auto-perpetuar el crecimiento. El diagnóstico del plan fue concluyente: el crecimiento alcanzado hasta entonces por la economía colombiana no se había reflejado en mayores índices de bienestar. Las grandes desigualdades entre los diferentes estratos de la población habían potenciado el círculo de la pobreza y de la violencia. Y había llegado la hora de enderezar el rumbo.

Para el nuevo plan la expresión *desarrollo* era sólo una caricatura si no mejoraba, en la práctica, la distribución de la riqueza y elevaba a un tiempo los niveles de bienestar. Cuando se crece sin una mayor distribución del ingreso sobreviene lo que Currie denominó el “*efecto frustración*” cuyos efectos deterioran las reglas de juego de la convivencia pacífica y civilizada. El objetivo del nuevo plan de desarrollo fue, por tanto, el bienestar colectivo y el medio para lograrlo el desarrollo económico acelerado jalonado por los sectores líderes. Como lo expresa el plan *Las cuatro estrategias*:

*“Como problemas hemos consignado los referentes a asegurar una mayor abundancia de condiciones de mayor igualdad. Se considera que los obstáculos no dependen de las deficiencias de la mano de obra, o del capital, o de los recursos naturales, sino de aquellos factores institucionales que impiden la movilidad, crean una masa de mano de obra mal remunerada y engendran la sub-utilización de los recursos”<sup>23</sup>.*

De acuerdo con el diagnóstico del plan, las causas básicas de las deficiencias en el consumo estaban relacionadas con varios factores: deficiencias auto-perpetuantes de oportunidades, exenciones y evasiones en el cumplimiento de los impuestos progresivos a la renta y a la herencia, alta tasa de crecimiento de la población y la desviación de una porción muy grande de trabajadores a la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda de unos pocos. Las cuatro estrategias para intentar superar estos problemas crónicos y estructurales de la sociedad colombiana fueron:

- 1) La concentración de mayores recursos de inversión en el desarrollo urbano con énfasis en la vivienda, que debía ser financiada con la creación de ahorros nuevos.
- 2) El fomento de las exportaciones para obtener así las importaciones necesarias que rompieran los obstáculos que impiden el crecimiento.
- 3) Aumentar la productividad agrícola y acelerar el proceso de mejoramiento de la tenencia de la tierra para elevar el ingreso de los agricultores y facilitar la competencia en los mercados internacionales de los productos exportables.
- 4) Desarrollar una mayor dependencia en los impuestos progresivos para atender el suministro de servicios sociales y reducir, por esta vía, las desigualdades tanto en el ingreso y en el consumo como en las oportunidades.

En materia tributaria, el nuevo plan señaló varios problemas que impedían un desarrollo ordenado de la economía: la tendencia a recurrir a las exenciones tributarias como incentivo de inversión que rompía con el principio de progresividad en los impuestos y desdibuja la importancia de este mecanismo tributario. La exención y la evasión tributarias debilitaban, por lo demás, el respeto del contribuyente hacia la ley. Por esta razón, era más aconsejable remplazar una alta progresión por un sistema de tasas más bajas y cuya aplicabilidad fuera mucho más ágil. También era necesario gravar las ganancias ocasionales que de hecho, no afectarían ni al trabajo ni a la formación de ahorro y en cambio fortalecerían la situación financiera del fisco nacional. Se debía complementar igualmente el impuesto progresivo a la renta con una tributación progresiva sobre el consumo suntuario.

Los cambios en el sistema tributario debían consultar dos objetivos básicos: la ampliación de la base tributaria tendiente a lograr una mejor distribución de la carga fiscal e introducir algunas modificaciones en el régimen impositivo para estimular el desarrollo del país y aprovechar al

<sup>23</sup> Departamento de Planeación Nacional, República de Colombia (1972). *Las cuatro estrategias*, Bogotá, p. 17.

mismo tiempo los nuevos recursos y posibilidades asociadas al ciclo ascendente de la economía mundial de comienzos de la década de 1970. La fase de este auge de la economía mundial debía favorecer a los grupos de más bajos ingresos y, por eso, no era aconsejable mantener una rigidez absoluta en los niveles de renta formados como base para calcular la reducción de las exenciones personales. El argumento era, en verdad, simple: el efecto de la inflación aituaba en escalas impositivas más altas a los contribuyentes sin mejorarles su ingreso real.

Donde se reflejaron muy bien los propósitos de la nueva iniciativa gubernamental fue en la Ley 6, que buscó varios objetivos: eliminar

las diferencias entre los diversos tipos de sociedades y crear condiciones propicias para el manejo a nivel micro exonerando del impuesto a los contribuyentes que invirtieran la suma correspondiente al gravamen de exceso de utilidades en cédulas hipotecarias, bonos del ICT (Instituto de Crédito Territorial), bonos o acción de nuevas emisiones efectuadas por sociedades anónimas, etc. Se buscó, además, estimular la capitalización de las empresas tanto interna como externamente a través del mecanismo de reserva de capitalización económica y el incremento de la exención por pago de dividendos. Con ello se quería fortalecer la base industrial con el objetivo de aumentar los volúmenes de producción y el nivel de empleo.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

---

El profesor Lauchlin Currie ha sido, sin duda, el pensador más importante que ha tenido el país en materia de economía. *Bases de un programa de fomento para Colombia* constituyó el primer diagnóstico científico realizado sobre el estado de atraso y pobreza en que se hallaba inmersa la nación hacia mediados del siglo XX. Su preparación teórica durante sus años de profesor de Harvard y como uno de los principales cerebros del *New Deal* que logró sacar a EE.UU. de la Gran Depresión le permitieron elaborar a Currie, 12 años después de haber llagado al país, un plan muy elaborado sobre la situación de la economía y la sociedad colombianas, *Operación Colombia*, y proponer medidas de política económica y social para superar tal estado de cosas. De esa experiencia Currie logra elaborar una teoría muy sólida sobre el avance de los países en desarrollo que él mismo dio en llamar *crecimiento económico acelerado*.

En dicha propuesta teórico-pragmática se hallan articulados una intervención eficaz del Estado y un sector privado especializado capaces de potenciar la productividad. En este mismo sentido el crecimiento acelerado del producto y

el desarrollo social son dos piezas de un mismo mecanismo que se complementan recíprocamente: la creación de ahorro privado como mecanismo de financiación de la construcción de vivienda tiene efectos multiplicadores sobre la inversión y a la vez es capaz de absorber la mano de obra no calificada proveniente del campo. Con ello se logra un doble propósito: elevar el nivel de vida de la población y crear condiciones favorables para el crecimiento industrial. Esta estrategia de desarrollo representa al mismo tiempo una respuesta a los problemas de la economía y de la sociedad contemporánea que registran una tendencia de expansión acelerada de la vida en las ciudades y un decrecimiento relativo de las personas que se dedican a las labores agrícolas.

La teoría del crecimiento acelerado de Currie se vio sometida a una prueba exigente con la ejecución del plan de desarrollo de la administración Pastrana Borrero *Las cuatro estrategias*. Dicho plan permitió un crecimiento autosostenido de la economía colombiana por la vía de la demanda interna, fortaleció la formación de ahorro y permitió que un contingente de brazos que huían de la violencia política logran ser absorbidos

dentro de un sistema monetario y un estilo de vida moderno. La estrategia macroeconómica de crecimiento acelerado basada en la construcción de vivienda logró, a su vez, desarrollar un plan de ordenamiento urbano sin precedentes en el país. La urbanización acelerada y planificada permitió, por su parte, relativizar los problemas crónicos de marginalidad en las ciudades frente a otras sociedades de la región que presentaban similar desarrollo pero cuya informalidad superan, de muy lejos, al país colombiano. De ahí los interrogantes implícitos en el desarrollo del presente artículo, ¿cuál sería la situación del actual estado de violencia y marginalidad de las ciudades colombianas, de no haberse aplicado en la década de 1970 la estrategia de crecimiento basada en la construcción de vivienda? ¿Son las ideas de Currie cosas del pasado o todavía mantienen alguna vigencia?

## REFERENCIAS

- Álvarez, A. (1951). *Memoria de Hacienda y crédito público 1951*, Bogotá: Imprenta del Banco de la República.
- Bejarano, J.A. (1974). "Currie: diagnóstico y estrategia", en *Ensayos de interpretación de la economía colombiana*, Bogotá, Editorial La Carreta.
- Bejarano, J. A. (1974). "La economía colombiana desde 1950", en *Ensayos de interpretación de la economía colombiana*, Bogotá, Editorial La Carreta.
- Currie, L. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Bogotá, Ediciones del Banco de la República.
- Currie, L. (1974). *Desarrollo económico acelerado*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Currie, L. (1988). *Reactivación, crecimiento y estabilidad*, Bogotá, Editorial Legis.

*“Esta estrategia de desarrollo representa al mismo tiempo una respuesta a los problemas de la economía y de la sociedad contemporánea que registran una tendencia de expansión acelerada de la vida en las ciudades y un decrecimiento relativo de las personas que se dedican a las labores agrícolas.”*

- Currie, L. (1961). *Operación Colombia*, Bogotá, Biblioteca de Estudios Económicos, Sociedad Colombiana de Economistas.
- Currie, L. (1982). "Allyn Young y el desarrollo de la teoría del crecimiento", en *Políticas de crecimiento y desarrollo*, Bogotá, Banco de la República.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.
- Espinosa, A. (1970). *Memoria de Hacienda y crédito público 1966-1970*, Bogotá, Imprenta Nacional.
- García Márquez, Gabriel. (1989). "¿Qué es lo que pasa en Colombia?", Bogotá, *El Espectador*, 3 de noviembre de 1989.
- Harris, M. (1985). *La cultura norteamericana contemporánea. Una visión antropológica*, Barcelona, Alianza Editorial.
- Jaramillo, H. (1949). *Memoria de Hacienda y crédito público 1949*, Bogotá, Imprenta del Banco de la República.
- Lewis, W. A. (1964). *Teoría del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nolte, E. (2001). *La guerra civil europea, 1917-1945. Nacionalismo y bolchevismo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Ospina, L. (1974). *Industria y protección en Colombia*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Prebish, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Departamento de Planeación Nacional, República de Colombia (1972). *Las cuatro estrategias*, Bogotá.
- Sandilands, R. J. (1990). *Vida y política económica de Lauchlin Currie*, Bogotá, Legis Editores S.A.
- Smith, A. (1961). *Indagación acerca de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Young, A. (1980). "Rendimientos crecientes y progreso económico", en *Revista Planeación y Desarrollo*, vol. XII, Bogotá, Departamento de Planeación Nacional.