

# Incidencias en el Desarrollo Económico del Fondo Nacional del Ahorro

*Por Oscar Herrera V.*

Administrador de Negocios, Escuela de Administración y Finanzas  
Tema Presentado Para la Cátedra de Negocios y Sociedades.

## INTRODUCCION

El 7 de noviembre del año próximo pasado fue presentado al Senado de la República para su estudio y en general al consenso de la opinión pública, el proyecto de Ley N° 189 "por el cual se crea el Fondo Nacional del Ahorro para el Desarrollo económico social". A la par con las críticas formuladas al proyecto se ha especulado ampliamente sobre el intervencionismo estatal que, según la mayoría de las opiniones, es exagerado.

Es conveniente, antes de empezar a tratar en forma el proyecto sobre el "Fondo del Ahorro", hacer algunas consideraciones sobre la importancia del intervencionismo estatal en materias como las que me propongo tratar.

Bajo un régimen de economía liberal la función productora está fundamentalmente a cargo de las empresas privadas. Al mismo tiempo, las decisiones funcionan en forma automática a través del sistema

de precios. Los recursos se dirigen hacia la producción de los bienes que redituen el mayor margen de beneficios.

Si hacemos un análisis cuidadoso del liberalismo económico, tenemos que manifestarnos en franca oposición con muchos de sus principios. El bien común parece no contar para él, aunque sí es de gran importancia el máximo beneficio individual; pero a costa de qué ese beneficio? La producción se regula por la comparación entre costos y precios de los bienes; coincide en el costo individual con el costo social? Si tenemos en cuenta que la economía liberal dirige sus actuaciones guiada únicamente por el interés individual, se podría lograr un desarrollo económico integral? Seguramente que la respuesta sería negativa.

Por lo tanto, es necesario una planificación central que integre todas las actividades económicas con miras a lograr un objetivo común "un mejor standard de vida para el pueblo colombiano". Corresponde pues al estado fijar los carriles por los cuales se pueda mover la iniciativa privada, de tal manera que se eviten esfuerzos y sacrificios sociales innecesarios o inútiles.

## JUSTIFICACION DE LA FILOSOFIA DEL PROYECTO

Actualmente los países en vía de desarrollo, se enfrentan a la necesidad de elaborar programas de emergencia con miras a romper los círculos viciosos de la pobreza. Hemos llegado tarde al desarrollo y de ahí la necesidad de hacerlo en forma acelerada.

Una de las condiciones más importantes y necesarias, aunque no la suficiente, para alcanzar la codiciada meta del desarrollo económico es la formación de capital. Esto se puede conseguir mediante métodos internos y métodos externos.

De los diversos métodos de formación de capital que menciona Nurkse como son: Ahorro voluntario, Ahorro forzoso, Ahorro potencial oculto en áreas densamente pobladas con desempleo disfrazado, la inflación, la acción comunal, el incremento de la productividad (1), el más eficiente en los países pobres ha sido el ahorro forzoso, el cual se ha concretado regularmente en impuestos. Sin embargo, tiene una gran limitación que consiste en la poca capacidad tributaria de los países pobres, pues éstos disponen de un ingreso per-cápita muy bajo. Es necesario pensar entonces en otros métodos para formar capital.

1) Nurkse Ragnar, *Problemas de formación de capital*, Fondo de Cultura Económica, México, Cuarta Edición 1966, Capítulos IV y V.

Uno muy eficiente sería "elevar la productividad", pero para lograrlo se necesitan bienes de producción y para poder adquirir éstos es necesario disponer de recursos financieros. Aquí nos encontramos con uno de los famosos círculos viciosos "El círculo vicioso de la oferta de capital"; ésta está regida por la capacidad y el deseo de ahorrar, el ahorro depende del ingreso disponible, éste es bajo debido a la baja productividad, ésta es baja debido a la falta de bienes de producción, y éstos no se pueden adquirir debido a que no se posee capital (2). El ahorro potencial oculto en áreas densamente pobladas con desempleo disfrazado, presenta dificultades ya que de una parte se necesita capital y de otra se encuentran problemas sociológicos difíciles de salvar.

El ahorro voluntario es un mal método, ya que se dispone de un ingreso bajo y además el efecto de demostración ejerce un influjo pernicioso sobre todo en los países latinoamericanos, en los cuales se registra una tendencia en todos los niveles sociales a incrementar el consumo suntuario, aun a costa del descuido de necesidades primarias. "Mientras la Caja de Crédito Agrario hace campañas en favor del ahorro, hay diez mil casas comerciales que le están diciendo a la gente: Compre un automóvil que se lo damos a plazo, compre una nevera, viaje ahora y pague después, etc. hay una incitación constante al gasto. Al gasto más allá de lo que permite la economía del país" (3)

Los métodos externos para formar capital son muy limitados y, además, no siempre se puede contar con ellos. Después de este corto análisis sobre los problemas de formación de capital, podemos llegar a una conclusión importante: es necesario ahorrar y el mejor método interno en los países pobres es el Ahorro Forzoso. Este no debe ser en la forma de impuestos, ya que la capacidad tributaria es baja; se requiere entonces una nueva modalidad de ahorro forzoso, que bien se puede cristalizar en el "Fondo Nacional del Ahorro" y en los objetivos sociales que pretende, puesto que "las cesantías de los trabajadores forman parte muy valiosa de ese ahorro (nacional) que debe llenar una función social, contribuir a la capitalización del país, robustecer su capacidad de inversión pública y servir su infraestructura económica" (4).

---

2) Ibid, Pág. 13

3) Lleras Carlos. *Defensa del Proyecto de Cesantías*, tomado de "El Correo", Nov. 22 de 1967.

4) Cortés Boshell Jorge. "Se hará que la cesantía cumpla sus fines" "El Tiempo", Nov. 29 de 1967.

## ALGUNOS FACTORES FAVORABLES AL PROYECTO

### 1 - *Ofrecería recursos de financiación a la industria nacional.*

En la marcha de todos los países pobres hacia el desarrollo, aparece la necesidad de lograr la industrialización con miras a elevar el estándar de vida de sus habitantes. "La expansión industrial crea nuevas fuentes de trabajo estable, eleva el nivel de vida de la población, incorpora trabajo a nuestros recursos básicos e impulsa su desarrollo y satisface necesidades cada vez mayores mediante la transformación de los productos naturales en bienes de consumo y bienes de capital, en proporción adecuada" (5).

Para poder lograr un desarrollo industrial que permita obtener un flujo adecuado de productos competitivos en calidad y precio en el mercado internacional, es necesario contar con equipos productivos acordes al vertiginoso progreso tecnológico. Aquí nos encontramos con el primer cuello de botella: la escasez de recursos económicos suficientes. Hasta ahora el país ha financiado la adquisición de bienes productivos mediante ayuda externa (empréstitos o inversiones directas) y el poco ahorro nacional. Sin embargo, "desde 1963 la tasa de industrialización del país ha decaído sensiblemente y el aumento escaso de oportunidades de trabajo viene siendo cada vez más insuficiente para dar trabajo adecuado a 260 mil jóvenes que cada año requieren ocupación" (6); de otra parte (según la advertencia hecha por el Presidente Lleras en diversas ocasiones) nos aproximamos al tope de endeudamiento. Es necesario entonces robustecer el mercado de capitales mediante un incremento del ahorro nacional con miras a ofrecer el financiamiento que la industria nacional necesita.

El mercado financiero ha carecido de fondos suficientes. Esto originó medidas gubernamentales que obligaron a los bancos comerciales (uno de cuyos objetivos básicos es el de proveer de fondos a corto plazo para capital de trabajo) a invertir en actividades de fomento a mediano y largo plazo; estas obligaciones tienen acceso al redescuento en el Banco de la República, lo cual ha tenido siempre un carácter inflacionario. El Fondo Nacional del Ahorro podría suministrar créditos no inflacionarios, y los bancos comerciales serían liberados de la inversión forzosa canalizando entonces sus fondos a la financiación de los procesos de producción.

- 5) Elejalde Luciano, *El Estado sólo debe intervenir en actividades de interés colectivo*, "El Colombiano, Marzo 30 de 1968.
- 6) Elejalde Luciano, *Reformas al Proyecto del Fondo Nacional del Ahorro*, "El Correo", Febrero 2 de 1968.

## 2 - *Disminuiría el consumo (principalmente el suntuario).*

Anualmente se vienen liquidando cuantiosas sumas por concepto de cesantías, de las cuales gran parte son destinadas al consumo (principalmente al suntuario), trayendo esto como consecuencia una disminución en el ahorro y, por ende, en la inversión.

Para acelerar el desarrollo es necesario recortar considerablemente el consumo (sobre todo el suntuario) para de esa forma obtener un fuerte incremento en la tasa de ahorro. La historia nos muestra como muchas naciones han logrado el desarrollo mediante fuertes sacrificios en el consumo, siendo quizá el ejemplo más conocido el de Rusia.

Gran parte del consumo suntuario es dirigido a productos importados, debido principalmente, a que los países pobres se sienten impulsados a imitar el consumo de los países ricos (efecto de demostración). Como consecuencia de esta tendencia se registra una fuerte presión en la balanza de pagos y un incremento con la inflación. Si se tiene en cuenta que el ahorro de las cesantías será forzoso y que por lo tanto, lógicamente, el consumo (especialmente el suntuario) disminuirá, es de esperarse un alivio en la Balanza de Pagos.

Finalmente, puede decirse que las cesantías cumplirán con las finalidades que perseguía el legislador al establecerlas, (Servir como medio de subsistencia al trabajador cesante, mientras dure su receso y conseguir el ahorro destinado a la adquisición de vivienda propia), las cuales se lograrán a través del FONDO DEL AHORRO, pues si el trabajador en cualquier momento en el que quedare cesante, tendrá el derecho a que se le liquiden inmediatamente las cesantías o parte de ellas si así lo prefiere (Artículo 22), y uno de los objetivos es el de proveer de vivienda al trabajador (Artículo 1o.).

## 3 - *Contribuirá directa e indirectamente a crear empleo*

El análisis siguiente, si bien es teórico, ya que no se dispone de datos concretos, sí podría presentarse en la práctica.

La actividad constructora se ampliaría considerablemente, pues con las facilidades que el fondo brindaría para la adquisición de casa propia, lógicamente se incrementaría su demanda. Las entidades constructoras (oficiales y particulares) tendrían necesidad de enganchar mano de obra adicional a grande escala para así atender a los programas gigantes de construcción. Esta no sería la única consecuencia, se registrarían además influjos anteriores y posteriores:

Los influjos anteriores son evidentes: al ensancharse la industria de la construcción, se incrementaría la demanda por los materiales necesarios (cemento, madera, ladrillos, pinturas, cerámicas, etc); las industrias productoras de estos materiales tendrían necesidad de ampliar su producción para lo cual necesitarían mano de obra. Además, la industria del transporte aprovecharía al máximo su capacidad y se ensancharía, con el consecuente empleo de elemento humano.

Cuál sería el influjo posterior? - Los nuevos empleados, y los empleados antiguos que lograron elevar su ingreso, incrementarán el consumo, pues éste es una función del ingreso. "Los ingresos se dirigen a satisfacer una escala creciente de satisfacciones, de acuerdo con el orden de las necesidades y ese orden viene dado por imperativo de la subsistencia. La necesidad primaria y fundamental del hombre es la nutrición y es apenas lógico que los primeros ingresos se apliquen a su satisfacción" (7). Entonces la demanda por bienes de primera necesidad se elevará y por lo tanto las empresas productoras necesitarán mano de obra para así satisfacer las exigencias del consumo creciente.

El Fondo Nacional del Ahorro por medio de sus inversiones ayudará "al montaje de nuevas industrias, e integración y ampliación de las existentes, dando preferencia a aquellas que utilicen la mayor cantidad de mano de obra, a las que produzcan bienes exportables, a las que sustituyan importaciones de artículos de necesario consumo y a las medianas o pequeñas" (Art. 26, numeral d). Aquí nos encontramos con otra forma de crear empleo.

Los nuevos empleados contribuirán a elevar el producto nacional, devengarán más cesantías que engrosarán al Fondo, el cual seguirá financiando el desarrollo industrial del país y la construcción de infraestructuras básicas, creando cada vez más empleos.

#### 4 - Otros factores favorables.

a) Contempla la posibilidad de que si los empresarios privados presentan ante la Junta Directiva del Fondo planes de vivienda más ventajosos o eficientes que los del Fondo, ésta bien puede autorizarles el manejo de las cesantías de sus trabajadores (Artículo 19, numeral F).

b) La liquidación anual de cesantías permite a las empresas operar con costos ciertos para cada período de actividades, y por lo tanto, les suprime el problema de trabajar con "Pasivos Estimados".

7) Castaño Ramón Abel, *Ideas Económicas Mínimas*, Edit. Bedout, Primera Edición, 1966, Página 192.

c) Obliga al estado a organizarse mejor, pues con el objeto de dar cumplimiento a la amortización de los Bonos de deuda pública, deberá incluir dentro del presupuesto la anualidad correspondiente a las cesantías de sus trabajadores, cuyo monto respectivo no es conocido.

d) Los empleados oficiales podrán ahora disponer fácilmente de sus cesantías.

e) Se llevarán cuentas separadas de las cesantías correspondientes a los trabajadores oficiales y a los del sector privado.

### ALGUNOS FACTORES DESFAVORABLES AL PROYECTO

#### 1) *Constitución de la Junta Directiva del Fondo.*

La Junta Directiva del Fondo, de acuerdo con el proyecto, estará constituida por representantes del sector oficial y del sector público, en proporciones más o menos iguales, lo cual es buena garantía. Sin embargo, varios de sus integrantes, debido a las presiones políticas y de diversa índole, permanecen poco en sus cargos (Ministro de Fomento, Ministro de Trabajo, etc). Esto trae como consecuencia poca consistencia en los criterios de inversión, ya que cada nuevo integrante de la Junta tendrá preferencia por actividades diferentes; además, la Junta es demasiado heterogénea, lo que podrá traer dificultades para establecer cuáles inversiones son las más importantes y en qué orden de prioridades se deberían emprender.

#### 2) *Posible carácter inflacionario.*

Los siguientes factores, si no se toman los controles monetarios necesarios, pueden tener carácter inflacionario:

a) El Gobierno entregará al administrador fiduciario Bonos de Deuda Pública, los cuales empezarán a ser redimidos a partir del primer año. Si se tiene en cuenta que se llevarán cuentas separadas para contabilizar las cesantías de los trabajadores del sector público y privado, será necesario hacer uso del redescuento del Banco de la República durante el primer año y quizás el segundo, para cubrir las cesantías de los trabajadores oficiales cuando éstos las exijan. El Banco de la República necesitará entonces emitir, aumentándose así los medios de pago.

b) "El Administrador Fiduciario, en representación del Fondo, tendrá acceso al sistema de redescuento en el Banco de la República, previa autorización de la Junta Monetaria y conforme a las normas que fije el reglamento" (Artículo 27º). La efectividad de esta probabilidad podría traer como consecuencia la emisión de medios de pago.

c) La construcción de vivienda y de otras infraestructuras básicas para el desarrollo, como no son productivas inmediatamente, tienen un carácter forzosamente inflacionario.

d) Las obras que contempla el Fondo (infraestructuras y actividades directamente productivas), se desarrollarán principalmente en la ciudad; ésto podría traer como consecuencia un éxodo de campesinos a la ciudad en busca de un mejor nivel de vida. La producción agrícola entonces se deteriorará mientras se incrementa la demanda urbana por esa cantidad inferior de producción. Tenemos pues un alza en los precios de los productos agrícolas, y su correspondiente incidencia sobre el total de la economía nacional (Agrícola principalmente).

e) El incremento en los salarios de los obreros quizá en mayor proporción que su productividad.

f) A la par con el proyecto se contempla una política de protección a la industria (así lo manifestó el Presidente Lleras ante las Directivas de Fedemetal, Febrero 13/68). Hasta ahora el proteccionismo ha sido demasiado paternalista, lo que ha traído como consecuencia calidad más baja y, sobre todo, costos más altos, con sus consecuentes presiones sobre la inflación de los mismos. De seguir el estado con esta política, apoyándose ahora en los recursos financieros del Fondo, se tendría consecuencias funestas para el país .

### CONSIDERACIONES FINALES

La actual administración está indudablemente sentando bases firmes que le permiten al país seguir desarrollándose a un ritmo cada vez más acelerado. La capacidad del Presidente Lleras, y la de sus inmediatos colaboradores, es quizás la mayor garantía para sacar adelante un proyecto de tan grandes proporciones y de importancia tan vital para el país.

Sin embargo, sería conveniente que de ser aprobado "el Fondo Nacional del Ahorro", el cual canalizaría gran parte del ahorro nacional, se estructurara una política de inversiones acorde con las necesidades, posibilidades y situación competitiva del país.

La nación se encuentra empeñada en una campaña de sustitución de importaciones y fomento de las exportaciones. No obstante, es de observarse que muchas de las inversiones hechas con este fin han sido quizás demasiado optimistas, y en algunos casos, se han realizado sin tener en cuenta el aspecto competitivo de los precios en el mercado internacional. La especialización internacional del trabajo está basada en las disponibilidades y el costo de los factores de producción señalados por la teoría clásica (tierra, capital y trabajo), y en una gran proporción, del factor dinámico denominado "Desarrollo Tecnológico".

En la actualidad son las diferencias en la tecnología, quizá más que las diferencias en la dotación de los recursos naturales, las que determinan los patrones de especialización. Es decir, la superioridad tecnológica, basada en parte, en las economías de escala, determina las diferencias entre los costos relativos de las naciones y está ocupando cada vez más el lugar del principio clásico de la dotación de factores. La afirmación anterior se aplica en particular a las diferencias de costo comparativo respecto a los bienes manufacturados (8).

He querido hacer resaltar los puntos anteriores para deducir la siguiente conclusión con respecto al tema tratado. El fondo nacional del ahorro puede ser un arma de doble filo, si la inversión de sus fondos no obedece a estudios adecuados de factibilidad económica y siguiendo un orden de prioridades según las necesidades de la comunidad.

#### BIBLIOGRAFIA

NURKASE Ragnar, *Problemas de Formación de Capital*, Fondo de Cultura Económica, México cuarta edición, 1966.

LLERAS Carlos, *Defensa del Proyecto de Cesantías*, tomado de "El Correo" Noviembre 22/67.

CORTES Jorge, *Se hará que las cesantías cumplan sus funciones*, tomado de "El Tiempo", Nov. 29/67.

ELEJALDE Luciano, *El Estado solo debe intervenir en actividades de interés colectivo*, "El Colombiano", Marzo 30/67.

*Reformas al Proyecto del Fondo Nacional del Ahorro* "El Correo", Febrero 2/68.

CASTAÑO Ramón Abel, *Ideas Económicas Mínimas*, Editorial Bedout, Primera edición, 1966.

Edición coordinada por Miguel Wionezek, *Integración de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

"Debate sobre Cesantías", "El Tiempo", Noviembre 30/67.

8) Edición coordinada por Miguel S. Wionezek. *Integración de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

Atención de

**ASOCIACION COLOMBIANA  
DE  
ADMINISTRADORES DE NEGOCIOS**

**"ACAN"**

Capítulos en:

**BOGOTA - CALI - MEDELLIN**

Apartado Aéreo 4672

Medellín-Colombia