

De allí que la intervención oficial en los precios de mercado esté resultando inoperante. Porque la pretensión de nivelar los precios de numerosos géneros mercantiles con prescindencia de un análisis de costos, provoca una de estas dos situaciones: o el empresario se abstiene de producir sus bienes, o ante la presión de la demanda —según el artículo de que se trate— el empresario retorna a su línea, halagado por la espiral alcista de la remuneración que se le ofrece. De todas maneras, el efecto pretendido con las medidas de control, resulta burlado.

Son éstas algunas de las conclusiones a que nos llevan los cuadros de las cuentas nacionales recientemente dados a la publicidad por el Emisor. Conclusiones que, sin ser alentadoras, ofrecen la ventaja de describir, en cifras, la economía del país y de permitir un examen de conciencia honesto sobre las causas del desequilibrio y sobre las formas que se imponen para procurar el ajuste necesario.

## EL FONDO NACIONAL DEL AHORRO

(Una apreciación)

Por Guillermo González Charry

Entre las iniciativas que el presente Gobierno ha llevado a la consideración del Congreso, ocupa un lugar preferente por su extraordinaria trascendencia la denominada "Fondo Nacional del Ahorro para el Desarrollo Económico y Social". El impacto que su sola presentación produjo en todos los sectores del trabajo nacional, los amplios y casi agotadores debates que ha suscitado entre el Congreso y el Gobierno y entre éste y las zonas empresariales y asalariadas y el muy lento proceso de elaboración de sus fórmulas definitivas, así lo demuestra. Hasta el punto de que todavía hoy parece prematuro dar una opinión certera sobre su contenido, habida consideración de que cuando ya pareciera adoptada la fórmula final, una nueva discusión sobre algunos de sus aspectos se ha trasladado de la Comisión del Senado al Consejo Nacional del Trabajo para que nuevamente gobierno, trabajadores y empresarios, reemprendan la tarea de acordarse sobre aquéllos. Sin embargo tales tropiezos y dilaciones, propios de un proyecto de semejante magnitud, no empecen para hacer algunas consideraciones de carácter general sobre su orientación, especialmente contenida en el artículo primero.

Para ofrecer una idea de cómo y quiénes han intervenido hasta ahora en su discusión, conviene recordar los términos en que se expresa el Senador ponente de la Comisión Tercera Constitucional del Senado, doctor Balcázar Monzón, al hacer la presentación del proyecto para el pertinente debate:

"Se llevaron a cabo 28 sesiones, de duración que sin precipitaciones osciló entre las trece y las cinco horas; todos los grupos de opinión tuvieron amplia oportunidad para exponer sus planteamientos; fueron oídos directamente voceros de la Andí, de las Centrales Obreras, de la Asociación Bancaria; Senadores de otras Comisiones y algunos Representantes tuvieron participación; numerosas entidades y personas de todo el país se dejaron oír por medio de memorandos, comunicados y mensajes. Pocas veces en la discusión de un proyecto de ley, fue tan cierta la conocida expresión del lenguaje parlamentario atinente a "la suficiente ilustración".

Viniendo ahora a los aspectos concretos de este comentario y que en mi opinión ofrecen oportunidad para una apreciación global y panorámica de la iniciativa oficial, ellos se contienen en el artículo 1º, capítulo I, denominado "Objetivos de esta ley", cuyo texto es como sigue:

"Primero: Promover la formación de su fondo de ahorro que pueda suministrar crédito no inflacionario para la construcción y para otras inversiones de desarrollo económico y social.

"Segundo: Facilitar a los trabajadores del sector público y del privado la adquisición de vivienda propia.

"Tercero: Garantizar el pago oportuno del auxilio de cesantía de los trabajadores, tanto en el sector público como en el privado, y cubrir sobre las cesantías ya causadas y las que se vayan causando en el futuro un interés que defienda su valor real y aumente el monto del ahorro por ellas representado.

"Cuarto: Libertar a la Caja Nacional de Previsión Social y a otras cajas de previsión anexas a establecimientos públicos de la carga representada por el pago de las cesantías del sector público, con el objeto de preparar la unificación de los servicios de seguridad social, hoy entrabada por el peso de un pasivo no establecido en cálculo actuarial y para atender al cual no se han constituido reservas.

"Quinto: Evitar el uso de los recursos del mercado monetario y de los redescuentos en el Banco de la República para el otorgamiento de créditos a mediano y largo plazo, y facilitar, de consiguiente, una mayor liquidez de las colocaciones bancarias, en manejo más flexible del crédito para los procesos de producción y distribución a corto plazo y una disminución de la tasa de interés corriente.

"Sexto: Reglamentar, para ciertos casos, el manejo de las sumas correspondientes a auxilios de cesantía en fondos especiales destinados a financiar planes de vivienda u otros objetivos de desarrollo económico y social, cuando los empleados y trabajadores de una empresa o grupo de empresas opten por organizaciones de esta clase".

Examinemos rápidamente cada una de las finalidades apuntadas.

**Primera.** La promoción del Fondo, o mejor, su formación, se realiza (art. 2º, cap. II) mediante un organismo especial dotado de personería jurídica administrado fiduciariamente por el Banco Central Hipotecario y dirigido por una junta de constitución especial con amplia participación del Gobierno, de los sectores sindicales privados y oficiales y de la zona empresarial. Su capital estará formado por el monto de las cesantías de los trabajadores oficiales y particulares que, para el efecto de su traslado se divide en dos grandes bloques: el de la deuda ya causada al entrar en vigencia la ley, que se satisfará en instalamentos anuales de igual valor durante 10 años; y el de las que se vayan causando a partir de tal vigencia, que se entregarán por anualidades vencidas; por los rendimientos de las inversiones que se hagan

por el Fondo de acuerdo con sus estatutos; por los ahorros voluntarios de los trabajadores afiliados; por los aportes voluntarios o contractuales de los empleadores; por el producto de los préstamos internos o externos que el Fondo contraiga para el cumplimiento de sus fines propios y por los aportes de la Nación y otras entidades públicas o de carácter privado. Así constituido, el Fondo se dedicará primeramente a suministrar crédito "no inflacionario" destinado a la construcción y a otras inversiones de desarrollo económico y social. Esta finalidad, y la segunda, que examinaré adelante, constituyen a mi modo de ver, la esencia misma de la institución y su inmenso contenido revolucionario.

En efecto, independientemente de los mecanismos de actuación, de la idea que se tenga y que finalmente quede consignada en la ley acerca de aspectos tales como la integración de la Junta, los sistemas de pago individual de las cesantías, de los efectos que sobre ella tengan los aumentos salariales, etc. etc., que pueden ser y efectivamente son importantes de por sí, lo dicho anteriormente basta para presentar una imagen del poderoso instrumento de trabajo y progreso que conlleva la idea.

La cesantía, prestación social muy importante que las leyes sociales reconocen a los trabajadores particulares desde 1934 y oficiales desde 1945, viene cumpliendo a trancazos y en ocasiones muy precariamente, fines muy justos pero de carácter estrictamente individual, lo que se explica porque tiene su causa y fuente en una relación de igual carácter. Y desde el punto de vista empresarial constituye una porción del capital privado que sólo se paga definitivamente a la terminación del contrato, y que, por lo mismo, se mueve dentro del mundo comercial e industrial en beneficio exclusivo de los patronos deudores. El proyecto altera fundamentalmente este viejo concepto y sin descuidar el derecho de cada uno, lo convierte radicalmente en instrumento de servicio comunitario. Aquí precisamente, en este viraje, se encuentran su esencia y su importancia, y por ello, a mi juicio, se explica y casi que podría decirse, se justifica la inicial y gran resistencia a su prosperidad. No es cosa fácil ciertamente desarraigar de la noche a la mañana del espíritu y de la mentalidad de las gentes el criterio unilateral e individualista de servicio y utilidad para trocarlo en uno de utilidad común y de cooperación social. Desacostumbrados como estamos en todos los órdenes de la vida nacional a un amplio sentido de cooperación, se entiende por qué iniciativas de este género suelen apreciarse como una amenaza al principio tradicional y mal entendido de los derechos adquiridos.

Por otra parte es un lugar común afirmar que el problema de la vivienda, en términos generales, es decir, tanto para asalariados como para quienes no lo son, es uno de los más urgentes y graves que afronta el país. A pesar de los ingentes esfuerzos que se vienen haciendo para solucionarlo a través de entidades oficiales como el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, para el sector urbano, y de la Caja Agraria para el rural, ellos son insuficientes. Es preciso

búscar nuevas fuentes de alimentación e instrumentos nuevos que coadyuven eficazmente en la tarea y a ello concurre con indudable acierto la iniciativa del Fondo. Además, si se piensa en el monto de las cesantías ya causadas y que en el solo sector privado parecen ascender a una cifra aproximada del orden de los dos mil millones de pesos; en el proveniente de las del sector oficial; en lo que estos dos sectores seguirán produciendo a partir de la vigencia de la ley; en la cuantía de los aportes oficiales y de los ahorros privados de los trabajadores, provenientes de otras fuentes; en el interés que por vez primera comenzarán a devengar aquellas cesantías tanto en la porción no pagada aún como en la que se pague en adelante; en la cuantía de los capitales con que individualmente están trabajando y poseen nuestros bancos privados de mayor tradición y solidez, se puede llegar a la fácil y promisoría conclusión de que el Fondo del Ahorro muy seguramente iniciará su funcionamiento en condiciones financieras de una capacidad y seguridad extraordinarias. Y por lo mismo en cuánto y de qué dimensiones podrá hacer en el futuro en beneficio de nuestro desarrollo económico, y en particular en la promoción y realización de obras de infraestructura que le son básicas.

**Segunda.** La construcción de viviendas, su adquisición o la de lotes para construir, y la liberación de gravámenes de una y otro, se vienen cumpliendo hasta ahora, teóricamente, en muy alta proporción, y en lo referente al sector asalariado oficial y privado, a través del auxilio de cesantía, bien por el sistema de liquidación parcial, ora utilizando el valor de la liquidación definitiva, y ello mediante relaciones privadas directas e individuales entre el trabajador y el Estado o el patrono privado respectivo. Ocasionalmente este sistema se ha combinado o complementado con los de crédito corriente de entidades como el Banco Central Hipotecario o el Instituto de Crédito Territorial. Excepcionalmente se ha empleado para el sistema de "planes" colectivos previstos por las leyes vigentes y ello sólo en pocas empresas de muy grandes capitales. Siendo la finalidad inobjetablemente buena, ha presentado en la práctica serias restricciones provenientes de:

- a) La limitación del suministro parcial a lo adquirido por el trabajador como resultado del tiempo de su relación jurídica en relación con el valor de bien por adquirir;
- b) La carencia de recursos complementarios con los cuales el trabajador pueda atender cabalmente el valor de la adquisición;
- c) Las dificultades de crédito privado u oficial para trabajadores de medianos o bajos ingresos, por carencia de bienes de respaldo o garantía.

Lo anterior, agregado a la limitación de los fines de la cesantía parcial, ha producido dos efectos graves: la carencia de habitación para un sinnúmero de trabajadores y el nacimiento y desarrollo del fraude orientado hacia la satisfacción de otras necesidades primordiales de ellos, con el pretexto de viviendas o lotes que jamás pudieron conseguirse. Cuanto al primer aspecto, el proyecto cubre satisfactoriamente

ese vacío, pues se trata de organizar un amplio y colectivo sistema de crédito para "facilitar a los trabajadores del sector público y del privado la adquisición de vivienda propia", y no necesariamente para operaciones individuales limitadas exclusivamente a lo que cada cual posea por concepto de cesantía adquirida. Se cambia, pues, el sistema de "una cesantía para un trabajador", por el de "la cesantía de todos para el servicio de todos", lo que implica un avance de extraordinaria consideración. Y ello sin desconocer en modo alguno el derecho particular del titular de un auxilio de cesantía, el cual se le pagará rigurosamente de conformidad con las leyes vigentes y con lo que disponga el proyecto comentado, en el momento mismo en que termine la relación de trabajo, sea ella privada u oficial. Pagos que se harán, el parcial y el definitivo, con la adición legal del interés correspondiente, que se mencionó antes y que mantiene el proyecto.

Cabe aquí una observación. En el estado actual de los debates, aún se desconoce si las finalidades señaladas en el artículo primero que se viene examinando, serán adicionadas o modificadas. El articulado se toma de la conclusión a que llegó la Comisión Tercera Constitucional del Senado. Valdría, pues, la pena de examinar la posibilidad de adicionar esta segunda finalidad, o de incluir clara y expresamente una nueva, que abriera un poco y gradualmente el compás de las finalidades del Fondo para permitir un renglón especial de crédito limitado a interés módico, para trabajadores oficiales y privados, con fines de educación familiar. Es este un renglón muy costoso y de difícil atención para muchos trabajadores. Habrá, de otro lado, quienes no se empeñen en prospectos de vivienda, o porque no la necesitan o porque de momento no puedan cumplir los requisitos estatutarios del Fondo. ¿No sería posible, justo y conveniente, facilitarles parcialmente este servicio esencial habida consideración del poder financiero que tendrá el Fondo y de que, en fin de cuentas, su principal motor estará alimentado con dineros de la clase trabajadora?

**Tercera.** A pesar de las garantías teóricas que las leyes vigentes establecieron para asegurarse de que la cesantía se pagará a la terminación de los contratos de trabajo o de la relación de derecho público, según el caso, no hay duda de que los trabajadores oficiales han llevado la peor parte en la desilusión. El sector privado se encuentra bien protegido, primero, porque el paso de los años ha enseñado a los patronos a pagar satisfactoriamente las prestaciones todas y en general las acreencias laborales, a la terminación del contrato; y además, porque la fuerte sanción de los salarios caídos (art. 65, C. S. T.) en cuya aplicación la jurisprudencia ha sido muy severa, ha gravitado sobre ellos desde hace veinte años como una amenaza cuyos riesgos son muy problemáticos. Y aunque todavía quedan zonas renuentes, puede asegurarse que son las menos numerosas. Esto en cuanto a la cesantía definitiva, porque acerca de la parcial, no sólo no hay dificultades para su pago dentro del mecanismo de las relaciones internas obrero-patronales, sino que aun muchos empresarios han ido más allá de las permisiones de la ley, auspiciando el uso del auxilio para fines que, como antes se dijo, aunque justos, no están autorizados. Los trabaja-

dores oficiales, en cambio, han venido siendo víctimas de todas las dificultades y tropiezos que desde su fundación han asediado a la Caja Nacional de Previsión; y no es exagerado afirmar que, quizás con la excepción de sus primeros años de funcionamiento, la Caja nunca pudo pagar a tiempo las cesantías parciales ni las definitivas, con lo cual la finalidad de unas y otras se ha visto seriamente amenazada. Es cierto que para las zonas de la administración vinculadas a sus trabajadores por un contrato laboral, existe la defensa de los salarios caídos después de 60 días de terminado el contrato, según un antiguo decreto reglamentario dictado por el Presidente Ospina Pérez y su Ministro del Trabajo Evaristo Sourdis. Pero la verdad escueta es que a pesar de este factor apremiante y compulsivo, no se han logrado los progresos que se señalaron en el sector privado, tanto por las dificultades judiciales en la obtención de esa condena adicional, como por la imposibilidad física de lograr un funcionamiento ágil de la Caja Nacional de Previsión en este campo.

No puede, pues, ocultarse ni disminuirse el beneficio que resultará para los dos sectores asalariados del hecho, o mejor, de la garantía, de que haya un organismo especialmente dotado, y en parte exclusivamente dedicado a pagar oportunamente los auxilios de cesantía en las dos modalidades permitidas por la Ley. Si a ello se agrega que como lo dice el proyecto "las cesantías ya causadas y las que se vayan causando en lo futuro" devenguen un interés que defienda su valor real y "aumente el monto del ahorro por ella representado", se tiene un cuadro de mejoramiento sobre la institución, de notable progreso para los trabajadores.

**Cuarta.** La Caja Nacional de Previsión se creó en el año de 1945, como un establecimiento público destinado a servir, en términos amplios, de Instituto de Seguridad Social para los trabajadores del sector público nacional. Su misión fue, y hasta hoy sigue siendo, la de atender casi todas las prestaciones sociales a cargo de la Nación y de sus organismos descentralizados, incluyendo las provenientes de los riesgos profesionales. Semejante carga, que de por sí era excesiva, no pudo sostenerse por mucho tiempo debido a factores de distinto orden, entre los cuales pueden citarse, entre otros, los siguientes:

- a) El incumplimiento sistemático de la Nación en el pago de sus aportes;
- b) El crecimiento excesivo y desmedido de la burocracia oficial;
- c) La destitución masiva de funcionarios que le estaban afiliados, lo que vino a determinar en forma sorpresiva y continua una carga o exigibilidad inmediatas y no calculadas;
- d) La excesiva politización, durante algunos años, de dicho establecimiento, lo que permitió descuidar la técnica de su administración, y
- e) La necesidad de atender simultáneamente varios frentes asistenciales, todos de alto costo, tales como las pensiones y los servicios médicos y clínicos, lo que determinó un servicio deficiente en algunos de ellos.

La situación anteriormente descrita determinó, en cuanto a las cesantías se refiere, un considerable retraso en su reconocimiento y pago, a punto tal que por estos días el Director de la institución se ha visto obligado a denunciar ante las Cámaras del Congreso la imposibilidad de continuar atendiendo el pago de las prestaciones en dinero por la práctica situación de insolvencia a que ha llegado la Caja.

De poco ha valido para remediar esta situación el sistema de auxilio que esporádicamente y en los últimos años ha venido suministrándole el Congreso, pues es tal la desproporción entre los pasivos y las disponibilidades, que cada una de éstas, cuando es satisfecha, ya ha sido absorbida por las urgencias pendientes, sin alcanzar a remediarlas totalmente. Frente a estas perspectivas que amenazan muy seriamente la estabilidad del régimen de prestaciones sociales para el sector público, los dos objetivos señalados por el punto cuarto del art. 1º se justifican ampliamente. En efecto, liberando a la Caja Nacional y a otras de su misma clase, de la carga que implica la deuda por concepto de cesantías y el pago de la misma, el Fondo del Ahorro queda en condiciones de satisfacer esos derechos sin complicación ni dificultad, volviendo así por los fueros de su integridad y utilidad sociales; y además se prepara adecuadamente a la misma Caja para que se dedique exclusivamente a afrontar los problemas de la seguridad social que por otros aspectos debe atender. Es preciso ser ciego para no ver la abultada realidad de estos problemas, así como para ignorar las ventajas que resultan del sistema propuesto.

Y una segunda observación. Otro paso urgente que debe prospectarse y darse en el menor tiempo posible, es el de liberar también a la Caja de la carga que suponen las pensiones de jubilación, para lo cual debería existir un organismo especial, ya propuesto a la consideración del Congreso y olvidado allí, similar al que en otros países de mayor experiencia y prudencia que el nuestro en materias de seguridad social, funciona desde hace varios años con reconocida eficacia. Si tal paso fuera acompañado de un sistema más técnico para el reajuste de las pensiones, que lo pusiera a salvo de las imprevisiones y exabruptos que en tal materia hemos visto en los últimos años, a poco andar podríamos tener un sistema adecuado a nuestras necesidades y funcionando sin traumatismos ni sorpresas económicas insuperables.

Este necesario fraccionamiento de las tareas que gravitan en la actualidad sobre el exangüe presupuesto de la Caja, permitirían a ésta, entonces sí, dedicarse exclusivamente a los demás aspectos de la seguridad social, y en particular a los relacionados con la enfermedad, invalidez, maternidad, servicios médicos, clínicos, etc., de fundamental importancia para los trabajadores del sector público, y que hoy, según opiniones no generalizadas, adolecen de algunas deficiencias.

**Quinta.** Esta finalidad tiene estrechas vinculaciones con la segunda parte de la primera, ya comentada, en cuanto permite al Fondo, dada su capacidad financiera, y la natural influencia que por su carácter de institución de crédito oficial tendrá en el mercado monetario, rea-

lizar determinadas operaciones tendientes a presionar una mayor liquidez en las colocaciones bancarias; a hacer más flexibles los sistemas de crédito, hoy en vigor, para tareas de producción y distribución de bienes y productos de distinta clase en el ámbito comercial; y muy particularmente, para influir en orden a una disminución de la tasa corriente de interés, que hoy resulta bastante gravosa sobre todo para los sectores económicos de poco desarrollo y por lo mismo de reducida capacidad financiera, y más aún, para los propiamente asalariados, cuyas necesidades de crédito son tan numerosas como de difícil acceso.

**Sexta.** En cierta forma se traslada a los mecanismos y actuaciones del Fondo la previsión contenida en las leyes actuales, y que viene desde 1945, según la cual patronos y trabajadores de una determinada empresa o grupos de empresas, pueden emprender, de consuno, planes de vivienda, para cuya financiación se destinen primeramente los valores provenientes de las cesantías acumuladas. Creo que en este aspecto el artículo 1º se limita a adecuar el Fondo del Ahorro para el cumplimiento de una finalidad vigente. Pero con una ventaja innegable sobre las previsiones del Código, y es la resultante de la ninguna limitación pecuniaria para dichos planes, lo cual facilita que en menos tiempo y con más eficacia tales planes de efecto circunscrito, puedan tener cumplimiento. Esa falta de limitación proviene, de una parte, de que el capital del Fondo hará posible financiar íntegramente su valor sin atenerse necesariamente a los suministros periódicos y restringidos de la empresa y trabajadores interesados; y por otra, de la movilidad de acción interna de los mecanismos del Fondo que le permitirán, dentro del sector público, o dentro del sector privado, separadamente (como más adelante lo prevé el mismo proyecto) atender a las disponibilidades inmediatas que dichos planes vayan requiriendo, puesto que tiene en sus manos la posibilidad de proveer a la permanente solvencia que exige esta finalidad. Hoy, este sistema de construcción de vivienda por el sistema de planes, cuenta con el tropiezo de la insuficiente financiación de los mismos, pues a menos de tratarse de prospectos reducidos y de poca significación social, llega fatalmente un momento en que ni la empresa ni los trabajadores interesados pueden avanzar en el suministro de capitales para concluirlos; y a partir de ese momento deben recurrir al crédito privado, o de entidades oficiales o semioficiales, que con ser estos últimos comparativamente benéficos y moderados, resultan sin embargo exageradamente costosos para los trabajadores de medianos y bajos ingresos.

Es este, pues, un nuevo aspecto del proyecto que viene a relieves su importancia, si ello fuera necesario, sobre todo lo que ya anteriormente ha quedado establecido.

Muchos otros aspectos tiene esta iniciativa que serían motivo de comentarios más extensos, más disímiles y desde luego mucho más complejos. Esto explica, como se anotó atrás, la intensa polémica que ha suscitado y la infatigable labor en que el Gobierno y el Congreso se han empeñado para rematarla con éxito. Hablando en términos ge-

nerales, es explicable que la zona empresarial hubiera opuesto en un principio tan tenaz resistencia, porque como suele decirse en lenguaje vulgar, "estaba en lo suyo", ya que, en fin de cuentas, el traslado de las cesantías de sus arcas privadas al Fondo del Ahorro, aun hecho gradualmente, como se prevé, no deja de implicar un cierto grado de descapitalización. Y también es explicable, aunque en grado mucho más limitado, la resistencia de los trabajadores sólo por el temor que abrigan de que sus dineros, que dicho sea de paso hoy no les sirven de mucho, puedan ser mal administrados. Pero un balance general de las finalidades de la ley, como el que acaba de hacerse, con la mayor objetividad posible, deja un innegable resultado positivo a favor de los propósitos del Gobierno puesto que, de una parte, aquel modesto grado de descapitalización va a implicar un nuevo tipo de irrigación a las zonas privadas del desarrollo económico con los mismos bienes, pero con resultados de mucho mayor aliento social; y por otra parte va a remediar unos males que afectan gravemente a la clase trabajadora y que dentro de la situación actual no tienen solución posible, y a suscitar en su reemplazo una serie de beneficios para todos, a cambio del precario y disminuído bien de cada uno.