

diere, asimismo es posible que una acción otorgue derecho a varios votos. Tal es el voto múltiple.

Cuando la sociedad ha emitido diversas clases de acciones, que votan en forma distinta, aquellas que permitan sufragar con un mayor número frente a las demás, serán acciones privilegiadas.

Este sistema, permitido por la Ley 58 de 1931 (artículo 36) y el Decreto 2521 de 1950 (artículo 52) se establece principalmente en el momento de la constitución de la sociedad o durante su vida social, cuando formada con pocos accionistas, se quiere vincular a un mayor número de personas a la empresa.

Entonces, los accionistas que han promovido la compañía o se han vinculado durante su época inicial de vida, desean mantener una posición predominante frente a los inversionistas de última hora, que no han soportado los riesgos y dificultades de la primera etapa y les confieren privilegio a sus acciones.

Estos privilegios pueden consistir en tener más votos por cada acción, opción preferencial al dividendo o para suscribir en una nueva emisión, o al reembolso de sus acciones en la liquidación, derecho a nombrar un determinado número de miembros en la junta directiva, etc.

Todo esto debe constar en el contrato social, y a él debe estarse cuando se trate de dar aplicación al voto múltiple.

LA PLANEACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN COLOMBIA

CONFERENCIA NACIONAL
DE ECONOMIA Y DESARROLLO
DEBOY, 1954

Introducción

El presente libro es el resultado de una serie de conferencias que se celebraron en Bogotá durante el mes de febrero de 1954. Estas conferencias fueron organizadas por el Departamento Administrativo de Planeación Económica y Social, en el marco de la Conferencia Nacional de Economía y Desarrollo. El objetivo principal de estas conferencias fue el de discutir y analizar los problemas económicos y sociales de Colombia, y proponer medidas para su solución. El libro está dividido en tres partes: la primera trata de la situación económica y social del país; la segunda de los problemas económicos y sociales; y la tercera de las medidas propuestas para su solución.

La primera parte del libro trata de la situación económica y social de Colombia. En esta parte se analizan los principales problemas económicos y sociales del país, como el desempleo, la inflación, la balanza de pagos, etc. Se hace un diagnóstico de la situación actual y se señalan las causas que la han provocado.

La segunda parte del libro trata de los problemas económicos y sociales de Colombia. En esta parte se analizan los principales problemas económicos y sociales del país, como el desempleo, la inflación, la balanza de pagos, etc. Se hace un diagnóstico de la situación actual y se señalan las causas que la han provocado.

La tercera parte del libro trata de las medidas propuestas para la solución de los problemas económicos y sociales de Colombia. En esta parte se proponen medidas para la solución de los principales problemas económicos y sociales del país.

economía



LA PLANEACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN COLOMBIA

JOSE VICENTE MALO R.
Jefe de Proyección del Centro Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos.

Evolución de la Planeación Nacional

“Ha habido, en la reciente historia del país, esfuerzos sucesivos para racionalizar los propósitos nacionales. Los primeros empeños no pueden calificarse, de seguro, como un criterio de planeación. Pero tienen el mismo origen en nuestra propia insuficiencia. Fueron, sin embargo, más que otra cosa, un catálogo de prioridades, exclusivamente destinados al sector público y a satisfacer las exigencias de la banca internacional para otorgar crédito, cuya mínima demanda no podría ser sino la de que se invirtiera en lo propuesto y pudiera pagarse por la retribución de la obra emprendida”.

La Organización Administrativa de la Planificación en Colombia, ha experimentado una rápida evolución en los últimos diez años. En 1951 se creó por el Decreto 1928 de ese año la “Oficina de Planificación de la Presidencia de la República”, cuyas funciones eran las de estudiar las variaciones en la estructura de las cuentas nacionales utilizando todas las fuentes y programas oficiales la de colaborar en la elaboración y tramitación de los empréstitos oficiales y privados, la de coordinar la asistencia técnica extranjera; de presentar recomendaciones al Gobierno en lo concerniente a un mejor aprovechamiento en los créditos extranjeros; y la de servir de cuerpo consultivo del Presidente en todo lo concerniente con los aspectos económicos y financieros del país.

En 1952, por Decreto N° 0389 se creó un Consejo Nacional de Planificación, integrado por tres miembros nombrados directamente por el Presidente de la República, como personal subalterno de dicho Consejo quedaron un Secretario General, dos economistas y secretarías, esto es, los mismos funcionarios del Organismo anterior; tan solo se suprimió el cargo de Director de la Oficina de Planeación.

En 1954, por Decreto N° 3080 se creó "El Consejo Nacional de Economía" dependiente de la Presidencia de la República, e integrado por el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación de Cafeteros y cuatro miembros de libre designación por el Presidente. Los objetivos de este Consejo eran los de dar su concepto al Gobierno sobre los planes de desarrollo y la política económica del Gobierno.

A partir de 1958 comienza a tomar forma definitiva el sistema institucional de programación en Colombia, con la aprobación de la ley 19 del 25 de noviembre de dicho año, la cual abarca todas las actividades estatales de planeación.

La Necesidad de la Planeación

La convicción de que es necesario someter la economía a un planeamiento riguroso, expresada en la Ley 19 de 1958 y disposiciones que la complementan, se deriva del claro imperativo de avanzar firmemente en el camino de liberar la intervención estatal en los asuntos económicos, del empirismo, la improvisación y la dispersión de los recursos, para ofrecer a los diversos sectores, en cambio, derroteros acordes con el máximo beneficio nacional.

Así como desde hace varias décadas es indiscutible la conveniencia de un cierto grado de intervención estatal en la economía, es hoy evidente que ella ha de obedecer, sobre todo en los países insuficientemente desarrollados, a objetivos técnicamente preestablecidos, congruentes entre sí, que representen esfuerzos para un período determinado, porque la intervención sin planeación es tan anacrónica como el puro y simple liberalismo económico.

Ni el automatismo de las leyes del mercado, mucho menos la intervención estatal esporádica e inorgánica, han asegurado al país un razonable aprovechamiento de sus recursos productivos. El desarrollo colombiano ha sido irregular e inconstante, con largas épocas de estacionamiento, explicables a veces por nuestras luchas políticas y en otras por descalabros en el comercio exterior. Si la planeación no constituye panacea, es evidente que la opinión no se equivoca al señalarla como indispensable para construir una economía progresivamente fuerte y menos vulnerable a los factores externos, de los cuales ha dependido tantas veces nuestra prosperidad o nuestra miseria.

La Función de la Planeación en Nuestro Sistema Político

La planeación aplicable a los países democráticos difiere sustancialmente de la aplicada en los de régimen totalitario, porque toma debidamente en cuenta el papel dinámico y fundamental de la iniciativa privada, paralelo a la acción del Estado, y las limitaciones que en la democracia tiene, por fortuna, el dominio del poder público sobre la economía.

Esta forma de planeación no implica, por sí misma el acrecentamiento de la intervención directa del Estado ni la multiplicación de los controles, como consecuencia. No está dirigida necesariamente a

ampliar la órbita de acción del poder público, sino a robustecer su eficacia, no a restringir la actividad de la empresa privada, sino a mejorar las condiciones de su desempeño. Solo implica que la intervención podrá ser más premeditada y en consecuencia más decidida y eficaz.

El Significado Social del Plan de Desarrollo

El desarrollo económico implica elevación del nivel de empleo y mejores remuneraciones, así como profundos cambios progresistas en la estructura social. Es este carácter social de su alcance el que le confiere pleno sentido.

Las diversas formas de miseria en que se manifiesta el subdesarrollo, exigen frecuentemente un tratamiento más enérgico y rápido que el representado por el crecimiento espontáneo de la economía. Por ello, la política económica no puede reducirse a promover el desenvolvimiento económico global, sino que ha de incluir esfuerzos destinados especialmente a acelerar la solución de los problemas sociales.

La Necesaria Estabilidad Política

En el inmediato pasado Colombia ha demostrado que tiene resistencia para la austeridad, la disciplina y el esfuerzo en condiciones precarias. Pero ahora se trata de algo que no implica capacidad pasiva de soportar la adversidad, sin perder la cabeza. Se trata de una capacidad activa de creación de duplicación de energías, de aprendizaje, de lucha, de orden y de continuidad en el propósito. Se trata de volver a Colombia una pequeña potencia industrial, un país exportador y un productor en mercados competidos. Se trata de bajar los costos de la producción y de distribuirla bien, primero en todo el territorio, después en la Zona Libre de Comercio Latinoamericano. Se trata de no bajar la proporción del trabajo en los costos de la producción, sino de buscar un permanente ascenso de salarios y sueldos que cree un más alto nivel de vida. Se trata de estimular un espíritu moderno para la empresa privada, con riesgos, con competencia, con lucha, con disputa de mercados, con refinamiento de los productos. Se trata de aumentar progresiva e ininterrumpidamente el sector agrícola, distribuyendo la tierra donde seculares conflictos de superpoblación y pobreza la han convertido en un ahorro indebido y la han sellado para una producción intensa y técnica. Lo que hasta ahora ha sido fácil va a ser necesariamente complejo y arduo. Pero la facilidad de nuestra existencia ha estado limitada a un reducido número de compatriotas, por eso mismo va a desaparecer de cualquier manera.

No está dicho en el programa de desarrollo económico, que se requerirán determinadas condiciones de estabilidad y solidez en el sector público. Pero porque todas las hipótesis requieren esa condición que, de no cumplirse, destruye las demás. Ciertamente, el café puede seguir descendiendo de precio y alterar uno de los fundamentos del programa de desarrollo económico, que es sustancial. No es

imposible que las metas industriales resulten superiores a nuestra capacidad y a nuestra preparación para cumplirlas. Es posible también que la ayuda exterior no venga en magnitud indispensable, ni las obras se adelanten para que todos los prospectos se inicien simultáneamente. Eso sería grave, pero no desastroso, ni irreparable. Al paso que una conmoción o una serie de conmociones sucesivas, que pusieran en tela de juicio la capacidad de los colombianos para el gobierno propio, representativo y democrático, hundirían el programa de manera súbita y con él la única esperanza de arrancar a Colombia del atraso, la pobreza y probablemente la sumirían en la anarquía.

Los Objetivos del Plan

El planteamiento del programa de desarrollo económico y social formulado por los organismos nacionales de planeación se propone obtener un crecimiento del producto bruto hasta 1970 de un 5.6 por ciento (1), a precios constantes de mercado, sobre los niveles de 1959. Este propósito no es inflexible, ni necesariamente implica cada año un calendario concreto de realizaciones. Su utilidad consiste en que por este medio se puede realizar una evaluación concreta de los problemas que se presentan en el proceso de formulación y ejecución de una política económica que esté encaminada a lograr un desarrollo más rápido, sostenido y socialmente adecuado. De dicha evaluación, y de la identificación consiguiente de los factores restrictivos que es necesario superar, se desprenden las más importantes líneas de acción para el logro de objetivos básicos.

Aunque obtener un ritmo de desarrollo del 5.6 por ciento no es un propósito rígido del programa, se consideró prudente comparar esta meta con otra más ambiciosa, analizando los problemas que deben afrontarse para su cumplimiento y comparando los factores alternativos que incidirán en la formulación de políticas más adecuadas. Para este efecto se consideró que una meta de crecimiento del producto bruto del 6.5 por ciento anual, sería una buena base de comparación.

Se creyó que sería conveniente considerar estos propósitos de crecimiento del producto como complementarios y no como alternativos. Por otra parte, ambas hipótesis son más ambiciosas de lo que parecen. Así, la hipótesis mínima implica un crecimiento superior al 6 por ciento anual entre 1961 y 1964, que debe compensar el menor crecimiento del producto en los años 1960 y 1961. Por otra parte, la hipótesis del 6.5 por ciento plantea un crecimiento equivalente al que se obtendría con el 5.6 por ciento hasta 1964, y hasta 1970 generaría un crecimiento de un 7.2 por ciento, lo que da un promedio de 6.5 por ciento acumulativo anual para el conjunto del período.

La necesidad de la anterior formulación se comprenderá más fácilmente si se tiene en cuenta que el grado de desarrollo que puede lograr la economía después de 1964 dependerá de los resultados que se obtengan durante la primera parte del programa.

(1) Tasa media acumulativa anual.

Los Requisitos Prioritarios

Tal es el caso de la realización de una reforma agraria integral, cuyas repercusiones sobre la producción agrícola y sobre la economía en general difícilmente podrían empezar a manifestarse durante los próximos tres años. Otro ejemplo se refiere al desarrollo de la producción petrolera, que depende en alto grado del éxito del plan de exploraciones que se está llevando a cabo y que tendrá que continuar durante los próximos años. Diversos elementos claves para que se pueda aspirar a un desarrollo más acelerado después de 1964 guardan relación con el éxito que hasta entonces se haya alcanzado en la preparación de proyectos para la expansión de la industria siderúrgica; con la descongestión del balance de pagos mediante la sustitución de importaciones durante los próximos años; con el acierto en la política de nuevas exportaciones; con la preparación sistemática de algunas industrias básicas para su rápida expansión después de 1965 y con el crecimiento de la agricultura y la ganadería. Durante los próximos años será necesario, asimismo, que el Estado mejore la capacidad operativa de sus organismos ejecutores, cuya debilidad tradicional ha ocasionado la demora de una parte importante de los planes de inversión pública.

La Confrontación de las Hipótesis

El cuadro 1 muestra los resultados generales que se obtienen en ambas hipótesis de trabajo, y compara estos resultados con los de períodos económicos anteriores. También señala el crecimiento de los distintos componentes de la oferta y de la demanda finales, de cuyo estudio puede derivarse algunas conclusiones importantes. Tal es el caso del mayor crecimiento relativo del consumo en la hipótesis más ambiciosa (2), lo que redundaría en la elevación del nivel de vida de la población. En la hipótesis más modesta, el consumo por habitante crecería solo a razón de un 1.8 por ciento anual, y en la otra a un ritmo de 2.7 por ciento (3). El mayor crecimiento relativo del consumo en la hipótesis más ambiciosa resulta posible, en gran parte, por la menor necesidad relativa de inversiones, según se explica más adelante.

La proporción de las importaciones en la oferta final de bienes y servicios sería, hacia 1970, de 12.3 y 12.1 por ciento en la primera y la segunda hipótesis, respectivamente en comparación con 14.1 por

(2) La relación entre las tasas de crecimiento del consumo y el producto bruto es de 0.85 en la hipótesis del 5.6 y de 0.86 en la del 6.5. Este hecho se refleja también en el cuadro 2, donde puede observarse la mayor participación del consumo en la demanda final hacia 1970, en la hipótesis del 6.5.

(3) Entre 1959 y 1970 la población del país crecerá de 14.364.000 habitantes a 19.589.000, a razón de 2.85 por ciento anual. Según estas cifras y las del cuadro 1, el consumo por habitante crecería de 1.76 pesos anuales a 1.440 y 1.570 en las hipótesis del 5.6 y del 6.5 respectivamente.

ciento que se registró en 1959. La reducción en el coeficiente de importación refleja en parte el proceso de sustitución de importaciones que se obtiene con la realización del programa. Dicho coeficiente resulta sensiblemente igual en ambas alternativas, lo que no significa que el proceso de sustitución sea proporcionalmente el mismo en los dos casos. Claro que es más intenso en la hipótesis del 6.5 por ciento, puesto que la demanda de productos importados es elástica y crece en mayor proporción que el ingreso, por tener un coeficiente de elasticidad —ingreso de la demanda superior a 1. De este modo una rebaja similar del coeficiente de importaciones refleja un proceso más intenso de sustitución en la hipótesis más ambiciosa. Tal hecho, enfrentado al problema de la rigidez de las exportaciones, que se analiza con detalle más adelante, muestra que el crecimiento sería más “hacia adentro” en la hipótesis del 6.5 por ciento, lo que confirma con el aumento de la demanda final interna, que, en ambas hipótesis, es algo más rápido que el del producto.

La hipótesis del 5.6 muestra que las exportaciones crecerían más rápido que las importaciones: 4.7 y 4.2 por ciento anual, respectivamente. En el caso del 6.5 difícilmente pueden plantearse perspectivas de exportación de mayor cuantía. Al mismo tiempo, las importaciones crecerían más rápidamente —a razón de un 4.9 por ciento anual—, como uno de los requisitos de un desarrollo económico acelerado, a pesar de que fuera más intenso el proceso de sustitución.

La hipótesis de trabajo del 5.6 y del 6.5 por ciento o su combinación, dentro de términos coherentes y con un conjunto de metas compatibles entre sí, configuran modelos de desarrollo que se caracterizan, según se expone en el cuadro 3, por un proceso muy intenso de industrialización y por una aceleración del crecimiento de la agricultura.

El Sector Agropecuario

El rápido crecimiento que tendría que cumplirse en la agricultura, dado cualquiera de los dos propósitos de desarrollo o su combinación responde a las siguientes necesidades: a) a la satisfacción de una demanda creciente de productos alimenticios originada por los incrementos de la población y del ingreso per capita en el país, lo que acarrea un mejoramiento de la dieta alimenticia; b) a la demanda creciente de materias primas industriales y a la sustitución de las importaciones de algunas de estas, principalmente las oleaginosas y el cacao; y c) a corregir la composición de las exportaciones y en particular a incrementar considerablemente las exportaciones de banano, de algodón y de ganado, descontando por supuesto las exportaciones de café cuyo crecimiento, de acuerdo con la expansión que puede preverse para el mercado mundial, no sería muy grande durante los próximos años.

La Industria

El proceso de industrialización tendría que ser algo mayor, en la hipótesis de crecimiento del 6.5 por ciento. Responde esta mayor intensidad de la industrialización a los requerimientos que se derivan del crecimiento del producto bruto y, en consecuencia, de los ingresos. Uno de los factores principales que determinan las tasas de desarrollo industrial es el crecimiento de la demanda de productos manufacturados, la cual en su conjunto es muy elástica con relación al ingreso. Pero también las altas tasas de expansión industrial tienen que responder a la necesidad de un sostenido proceso de sustitución de importaciones que, por las razones dadas en los párrafos precedentes, tendría que ser más intenso en la hipótesis más ambiciosa. También responde el proceso de industrialización a la necesidad de incrementar y diversificar las exportaciones del país.

Los Demás Sectores Productores de Bienes

El crecimiento de la actividad de los demás sectores productores de bienes se verificaría, en las dos hipótesis, en términos aproximados al crecimiento del producto bruto de la economía en su conjunto. Sin embargo, dentro de esos sectores es necesario distinguir ciertos casos salientes. Uno de ellos es el del sector de la construcción, cuya actividad deberá crecer, durante los próximos años, a ritmos muy superiores a los del producto, respondiendo por una parte a los requerimientos de construcciones que genera la inversión en los demás sectores de la economía, y por otra a la atención de necesidades sociales tales como la vivienda, los servicios sanitarios, la educación, etc. La artesanía manufacturera, en cambio, está entre los sectores menos dinámicos de la economía, puesto que, en términos relativos, su campo de acción ha venido siendo absorbido por la industria fabril, de mucha mayor productividad. Se ha supuesto que la artesanía continuará desenvolviéndose en el futuro dentro de los términos que ha mostrado en los últimos diez años, tendencia que está representada por una tasa de crecimiento de la producción artesanal de un 3.3 por ciento acumulativo anual. Se ha previsto asimismo en el programa un cierto grado de absorción de actividades artesanales por la industria fabril.

Los Servicios

El sector servicios encierra algunas actividades que tendrán que crecer rápidamente durante los próximos años para que puedan responder a las exigencias de un crecimiento más dinámico de la economía. Son, principalmente, las de transportes y energía. Los servicios del gobierno también deberán desarrollarse algo más rápidamente que en el pasado inmediato, por la necesidad de atender los programas de fomento económico y social. Pero dentro de este sector de servicios también se incluyen algunas ramas de la actividad económica, como la de servicios domésticos y otros servicios personales

que no exigen un dinamismo tan alto dentro de los esquemas de trabajo que se están comentando.

El Financiamiento en Ambas Hipótesis

Los problemas del financiamiento del plan están en función de los requerimientos de inversión, de acuerdo con las metas de crecimiento presupuestadas. La proporción de las inversiones brutas de capital fijo, dentro de la demanda final de bienes y servicios hacia 1970, sería sensiblemente igual en ambas alternativas, ya que alcanzaría a 19.8 y 20.9 por ciento para la primera y la segunda, respectivamente, lo que se explica en parte por el mejoramiento que se espera alcanzar en la relación producto-capital dentro de un ambiente de desarrollo económico más dinámico, tal como puede verse en el cuadro 4. Esto contribuiría también, junto con el incentivo que representa para los empresarios la existencia de una producción instalada en la industria manufacturera. Como se analiza en el capítulo relativo al sector industrial, existen varias ramas entre ellas la metal-mecánica, en las cuales puede mejorarse significativamente el grado de utilización de la capacidad del equipo instalado.

La Relación Producto-Capital

Otro factor que contribuiría a una mejora de la relación producto-capital sería la disminución relativa de algunas inversiones sociales, en relación con el principio del período, ya que la cuantía de estas inversiones, aunque no es independiente del ingreso, se relaciona más directamente con el crecimiento de la población y con el proceso de urbanización.

No obstante, ese mejoramiento de la relación producto-capital, comparativamente a la estimada para la hipótesis del 5.6 es solo de algo más de un 2 por ciento. Cabe también anotar que el crecimiento futuro de la relación producto-capital sería más débil que en el pasado en ambas hipótesis (4).

Los Requerimientos de Inversión

El cuadro 4 muestra la cuantía de las inversiones brutas en capital fijo que son necesarias para aumentar la capacidad de producción y reponer los equipos y construcciones que van cumpliendo su vida

(4) La proporción de las inversiones brutas en capital fijo, en ambas hipótesis, es muy parecida a la registrada en los años 1954-56, período en que el producto creció a ritmos comparables con los de las alternativas. Pero en cifras absolutas, la cuota de inversiones brutas en capital fijo sería sensiblemente superior, en ambas hipótesis, a las cuotas que se lograron en otros períodos. Esta es una de las cifras que ponen de relieve la magnitud de los esfuerzos que se requieren para la consecución de los objetivos propuestos. Resalta más la magnitud del esfuerzo si se considera que muy difícilmente podrá repetirse la favorable situación del balance de pagos de los años 1953-56, resultante de los altos precios del café.

útil. Puede observarse también el cuantioso aumento de estas inversiones en las dos hipótesis de trabajo, en relación a los niveles de inversión de los últimos años (5).

A los requerimientos de inversión en capital fijo deben agregarse los de aumento de existencia (6). Estos son relativamente cuantiosos como consecuencia del aumento de las existencias del café, ocasionado por la diferencia entre las exportaciones y el consumo y la producción prevista. El cuadro 5 muestra que el aumento de reservas de café representa más de una tercera parte de los aumentos totales de existencias, durante el período de proyección en las dos hipótesis de desarrollo global.

No hay duda de que el financiamiento de la sobreproducción de café constituye una carga para la economía en su conjunto, cuya solución se está buscando a base de acuerdos internacionales.

Con el fin de realizar las inversiones necesarias para sostener un proceso de desarrollo más intenso, se espera una adecuada asistencia financiera externa, pero también se requerirá que una mayor proporción del producto y del ingreso de la economía se ahorre y se invierta.

En el cuadro 4 se comparan las inversiones en capital fijo con el producto bruto interno. Se observa que el coeficiente de inversión fija aumentará intensamente, en ambas hipótesis, con respecto al año base de 1959, como consecuencia de la ejecución de los programas de inversión pública y del reequipamiento de ciertas actividades como la industrial, la electricidad y el transporte. El coeficiente de inversión fija llegaría a su máximo hacia mediados de la década, y luego tendería a declinar ligeramente.

El Esfuerzo de Ahorro Interno

La comparación entre el ingreso nacional y el ahorro neto de reservas para depreciación, se encuentra en el cuadro 6. El coeficiente de ahorro en las hipótesis de trabajo llega a más del 18 por ciento hacia 1970, en comparación con el 11 por ciento registrado en 1959. El esfuerzo de ahorro requerido por el país, es, pues, considerable, aunque se estima que no es desproporcionado en comparación con la experiencia histórica de la economía.

Los requerimientos de inversión a los cuales se viene haciendo referencia presentarán importantes problemas de financiación en los años próximos. En el cuadro 7 se presenta esquemáticamente la es-

(5) Sin embargo, estas necesidades de inversión no resultan tan grandes si se les compara con la cuantía anual alcanzada durante el trienio 1954-56, en que el coeficiente de inversión fija alcanzó a algo más de una cuarta parte del producto bruto, proporción que es mayor que la que se alcanzaría en cualquiera de las dos alternativas del programa.

(6) Las estimaciones respectivas solo incluyen café, ganado de renta y existencias de las sociedades anónimas. Los capítulos no considerados están involucrados en el consumo, debido a dificultades insalvables en los cómputos.

estructura del financiamiento en las hipótesis del 5.6 y del 6.5 por ciento.

La Necesidad de Recursos Financieros Externos

En el esquema se ha tenido en cuenta el financiamiento externo a que darían origen los déficit en cuenta corriente del balance de pagos. Los cálculos se han hecho, para las dos hipótesis de trabajo, considerando el valor de las exportaciones de café a precios en ligera baja. Dicho financiamiento, en las hipótesis expuestas, aparece como un renglón significativo dentro del financiamiento del desarrollo. En la hipótesis del 5.6, la cuota externa tendría que ascender al 11.3 por ciento, como promedio, durante los años de 1962 a 1964, para descender posteriormente, durante 1968-70, al 2.6 por ciento del ahorro bruto total necesario para financiar las inversiones en capital fijo y en incrementos de existencia, que requeriría el programa (cuadro 7). Estos porcentajes son muy altos si se les compara con los aportes externos que se han recibido hasta ahora para el desarrollo de Colombia. Durante el pasado decenio los aportes extranjeros al ahorro fueron positivos solamente durante el trienio 1954-56, en que la colaboración exterior llegó a representar el 8 por ciento del ahorro bruto, y esto, en su mayor parte, en la forma de préstamos comerciales a corto plazo.

Si se consideran precios del café constantes, al nivel de 1960, la participación exterior en el ahorro podría ser sensiblemente inferior.

En la hipótesis del 6.5 considerando los precios del café proyectados, el ahorro externo necesario tendría que ser superior durante todo el período, tanto en cifras absolutas como relativas.

La cuantía de los aportes externos al ahorro nacional, a que se hace referencia, corresponde al monto de los déficit en cuenta corriente del balance de pagos, proyectada según la hipótesis de trabajo adoptadas.

Los aportes externos tienen un doble papel: el de financiar una parte de las inversiones brutas en capital fijo y el aumento de existencias, y el de contribuir a integrar los medios de pagos sobre el exterior, de que será necesario disponer para efectuar las importaciones de bienes y servicios imprescindibles para aumentar el desenvolvimiento de las distintas actividades del país y pagar los intereses y utilidades de los capitales extranjeros. En ambos casos, el resultado del programa de desarrollo económico está íntimamente vinculado al éxito que tenga el país en la consecución de los aportes extranjeros mencionados.

En el cuadro 8 se pone de manifiesto que, en realidad, la ayuda externa tendrá que ser mayor que los saldos en cuenta corriente, pues, además de ser necesario el financiamiento de las importaciones y de los pagos a factores del exterior, se deben también cancelar las amortizaciones del capital extranjero. La cifra total de aportes del exterior tendrá que corresponder, entonces, a los aportes brutos de capitales, que en el cuadro 8 están formados por partidas de préstamos

y créditos, por inversiones extranjeras directas netas y por donaciones y préstamos pagaderos en pesos colombianos. El cuadro 8, ya mencionado, muestra los préstamos y créditos que serían necesarios en las hipótesis de trabajo de 5.6 y 6.5.

Conseguir esa ayuda externa en la magnitud consignada en los cuadros anteriores es esencial para el cumplimiento de las metas generales y específicas de desarrollo colombiano.

El Financiamiento Público y Privado

Durante el pasado decenio, alrededor del 25 por ciento del total de los recursos para el financiamiento de la formación bruta de capital, estuvo a cargo del gobierno general (concepto que abarca el gobierno nacional, departamental, municipal y a las instituciones descentralizadas). De acuerdo con las proyecciones de los ingresos y gastos corrientes consolidados del gobierno general, dentro del propósito de desarrollo del 5.6 por ciento, durante los próximos años disminuirá la participación gubernamental en el financiamiento del desarrollo económico, por lo menos en el trienio 1962-1964. Este factor constituye hasta cierto punto, una dificultad para la consecución de los objetivos del programa, puesto que la participación más activa del sector público en el financiamiento del desarrollo hay que reconocer que es uno de los elementos estratégicos que puede movilizarse en forma directa. Esa posibilidad se ve debilitada dentro del esquema actual de ingresos y egresos corrientes del sector público (7). La situación anotada indica la conveniencia de que, dentro de la dinámica del programa, se estudien las medidas apropiadas para restaurar la importancia del ahorro como elemento dinámico de financiamiento del desarrollo. Todo lo anterior no significa una disminución relativa de las inversiones públicas dentro del total de las inversiones necesarias para obtener los resultados que constituyen las metas del programa de desarrollo económico. De acuerdo con el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas (1961-64), dichas inversiones tendrán un considerable incremento, pero no serán financiadas enteramente con ahorros de este sector. Parte importante lo sería con aportes extranjeros y transferencias de ahorros de otros sectores nacionales hacia el sector público (cuadro 9).

La cuota de ahorro más alta, según el esquema presentado en el cuadro 7, estaría a cargo de las empresas. Es necesario, en consecuencia, definir cuáles serán las condiciones de los sistemas monetario, tributario y cambiario que harán posible el logro de esos ahorros y de las inversiones correspondientes. La discusión más detallada de este importante asunto aparece en otra parte de este informe.

(7) Si bien la importancia del ahorro público con respecto a los ingresos corrientes del gobierno no disminuirá en el trienio 1962-64, el crecimiento de las inversiones, tanto públicas como privadas, durante ese período, haría que la proporción del ahorro público se contraiga con respecto a las inversiones.

Centralización y Descentralización

El Programa de Desarrollo no considera un cambio fundamental en la distribución de funciones entre los distintos niveles de Gobierno. Dentro de esta hipótesis, los cambios, en la estructura institucional de las inversiones reales, serán relativamente pequeños entre 1961 y 1964. En los siguientes hasta 1970, aumentará gradualmente la importancia de los Municipios dentro del conjunto, debido al crecimiento de las inversiones en energía eléctrica y obras de desarrollo urbano, y la de los Departamentos a causa principalmente de la expansión sostenida de la red de carreteras. Al nivel del Gobierno Nacional, sin embargo, los aumentos en la importancia de las inversiones en riego, energía y salud, después de 1965, se ven parcialmente compensados por la estabilización de la inversión real nacional en el conjunto decrecerá apreciablemente.

El examen de la política fiscal conduce también a considerar la participación por niveles institucionales del esfuerzo que el Gobierno General desarrollaría para lograr adecuadamente el cumplimiento de los objetivos del programa. Desde este punto de vista el Gobierno Nacional tendrá la responsabilidad de aumentar en forma sostenida sus recursos, con el fin de complementar efectivamente la acción de los otros niveles del Gobierno. En el esquema financiero del Programa de Desarrollo se ha previsto, en tal sentido, que los nuevos impuestos proyectados será de carácter nacional y que se realizarían transferencias de fondos a los Departamentos y Municipios en la medida necesaria.

El Cambio Institucional

Un aspecto de importancia relacionado con la actividad del sector público se refiere a la adecuación de los organismos públicos al cumplimiento de las metas de actividad. La nueva orientación de la política económica en los últimos años estuvo acompañada de ciertas mejoras de organización. En el orden nacional, a partir de 1961, se ha sistematizado la programación de las inversiones lo que permite fijar más adecuadamente el monto y la distribución de los recursos respectivos. El presupuesto nacional se ha reorganizado sobre la base de programas de ejecución, con iguales propósitos. Se ha reformado el sistema de programación, con la creación de oficinas en los principales Ministerios e Institutos y en el orden departamental y municipal existe una tendencia en el mismo sentido. Un puesto significativo en la estrategia del sector público le corresponde a la consolidación del sistema de planeamiento y a su extensión gradual a todos los niveles de Gobierno. Entre los problemas más urgentes en esta materia se cuenta el de la preparación de proyectos y programas, así como su evaluación técnica y económica, ya que el logro de las metas del sector público está condicionada a que los estudios respectivos se hagan con la debida antelación.

La Participación del Estado

Una gran parte del éxito del plan depende del dinamismo con que el Estado asuma sus responsabilidades. Estas responsabilidades tendrían que abarcar tres órdenes de hechos: uno, de orden muy general, se refiere a las actividades tendientes a la ejecución integral del programa de desarrollo, creando las condiciones necesarias para el crecimiento propuesto; el segundo se refiere a las iniciativas específicas de fomento. Entre ellas habría algunas de orden indirecto, como las encaminadas a continuar estimulando en términos indirectos a la industria o algunas de sus ramas, tales como las exenciones tributarias a las industrias básicas o a las nuevas exportaciones. Otras medidas de fomento tendrán que ser más directas, como se ha expresado antes; el Estado tendrá que asumir estudios específicos, conducentes a determinar las formas en que algunas iniciativas concretas podrán llevarse a cabo. El tercero es el relacionado con las inversiones estatales directas, realizadas por sus organismos o por empresas de derecho público o semipúblico creadas con fines específicos.

Estas tareas no podrán llevarse a cabo, en forma verdaderamente oportuna y eficiente, si no se dispone de una organización o entidad competente que esté permanentemente preocupada por llevar adelante los estudios correspondientes y pueda proponer, en la forma más seria, las medidas e iniciativas que el Estado deberá imponer o ejecutar.

Si bien debe esperarse una acción coordinada y efectiva de parte del Estado para asegurar el cumplimiento de las metas no hay que olvidar que un papel igualmente significativo corresponde al sector privado, a los industriales y empresarios. Del estado deben emanar las medidas conducentes a la creación de un ambiente propicio, y algunas decisiones que estimulen la acción individual. Pero es a los particulares a quienes toca resolver un gran número de problemas y de situaciones que surgen en un proceso intensivo de aumento. No pueden ellos aspirar a que el camino por seguir sea extremadamente fácil, a que las ganancias tengan que ser cuantiosas, o a que las decisiones de inversión o de ensanches estén exentas totalmente de riesgos, ni pueden dedicarse a esperarlo todo del Estado. Precisamente la etapa nueva en que entra el país, de una industrialización más compleja e integrada, dentro de un ambiente de vigorosa competencia internacional como el que resulta de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio presenta un desafío para nosotros mucho más serio que cualquiera que haya existido hasta ahora en la historia de nuestro desarrollo.

La Responsabilidad del Sector Privado

La responsabilidad del sector privado se manifiesta en diversos campos, debe en primer lugar, sentirse partícipe cada vez con mayor conciencia, en una empresa nacional de desarrollo de cuya realización depende en gran parte la preservación y el afianzamiento de nuestro sistema político y espiritual. Si ello es así, los industriales

deben estar dispuestos a considerar sus decisiones de inversión no solamente como formas de lograr utilidades, sino como manera efectiva de impulsar el desarrollo y fortalecer a la economía, en cuyo porvenir tienen ellos tantos intereses comprometidos.

Para el aprovechamiento de los mercados que se irán expandiendo paralelamente con el Programa de Desarrollo, los hombres de empresa por una parte, extremar su celo para disminuir costos, y, por la otra, emprender activas campañas de promoción de ventas, a fin de llegar con sus productos a sectores de población cada vez más grandes. Todo esto implica para algunas líneas de producción, un cambio de mentalidad bastante intenso. Todavía prevalece, en algunos sectores, la noción de que es mejor tener altas utilidades unitarias, que someterse a los márgenes más pequeños que probablemente traerá consigo la producción en gran escala. Existe, también, la noción de que la protección y la preferencia de parte de las entidades gubernamentales para comprar artículos de producción nacional, deben garantizarse en términos absolutos, sin tener en cuenta los costos excesivos que tienen algunos productos. En realidad, la protección debe darse, como garantía inicial de existencia a la producción nacional, pero los industriales deben responder de manera efectiva, probando que todos los esfuerzos para bajar costos y precios se están llevando a cabo, y admitiendo que en algunos casos no se puede justificar una diferencia de precios que grave en forma demasiado notoria a los consumidores.

Del mismo modo, los industriales deben estar dispuestos a demostrar que en la estructura de las diversas líneas no existen tendencias hacia la restricción de la producción que persigan la obtención de ganancias más altas a base del aprovechamiento de factores monopolistas.

Por último, cabe anotar algunas observaciones respecto a la concentración de control personal sobre la industria. Estudios recientes realizados por la Superintendencia de Sociedades Anónimas indican que el grado actual de concentración debe ser materia de preocupación. La verdadera democracia en las sociedades anónimas no radica tanto en el número de accionistas de las empresas, como en el hecho de que ninguna persona sea capaz, a base de puestos en juntas directivas o de asociación de intereses, de ejercitar un poder económico que trascienda la magnitud de sus aportes efectivos. Del mismo modo, es indispensable que los accionistas minoritarios tengan suficiente capacidad de ser oídos, y que las revisorías fiscales obren con una completa independencia. El gobierno, como es natural, deberá proceder a plantear esos problemas para encontrar soluciones rápidas. Pero debe esperarse la iniciativa al respecto de los propios industriales, cuyo sentido de responsabilidad y cuyo patriotismo, serán los más inmediatos factores en juego.

La Participación de la Opinión Pública

Dentro del sistema de planificación democrática, es fundamental asegurar el asentimiento del mayor número de dirigentes y de ciu-

dadanos para la realización de los planes y programas de desarrollo. Este asentimiento, en un sistema de libre empresa con moderada intervención estatal, solamente puede lograrse efectivamente si los distintos estratos del gobierno, tanto en lo nacional como en lo regional, y el público en general, se hallan debidamente informados de los propósitos de desarrollo. Puesto que el sector público apenas es una de las partes comprometidas en los empeños del desarrollo, es necesario conseguir que los industriales, los agricultores, etc., cumplan el papel que se les ha asignado en la tarea de elevar el ingreso per capita, o en la de proporcionar mejor educación, salud y comodidad a la comunidad.

La participación del sector privado en el cumplimiento de los objetivos económicos puede lograrse a través de los incentivos de carácter tributario o financiero creados por la ley, bien por medio de la promoción y ejecución de obras de carácter social por la comunidad (Acción Comunal), o bien incrementando el espíritu de ahorro y buscando los instrumentos adecuados para canalizarlo óptimamente, comprometiendo a las autoridades locales en programas concretos de desarrollo regional, que operen como aceleradores del progreso en áreas bien determinadas.

Los aspectos enumerados primeramente fueron objeto de especial atención por la Ley 81 de 1960 sobre reforma tributaria. El aspecto relacionado con la Acción Comunal se regula por medio de la ley 19 de 1958, el decreto 1761 de 1951, y algunas otras disposiciones que han permitido considerar a este movimiento, como uno de los más notables dentro de la promoción del desarrollo de la comunidad. La captación del ahorro y su canalización se ha logrado en virtud de diversas leyes y decretos, entre los cuales se pueden enumerar los siguientes: la ley 130 de 1959, el decreto 1091 de 1960, el decreto 2368 de 1960, y el decreto 2369, sobre corporaciones financieras, que ha tenido particular influjo en la creación y financiación de nuevas empresas.

Hasta hace muy poco tiempo, el sector público en Colombia, utilizaba casi con exclusividad las publicaciones periódicas y las ediciones del "Presupuesto Nacional" y de las "Memorias" de los Ministros, para hacer conocer los planes del gobierno o sus realizaciones, dentro del sector privado. Hoy día se da más importancia a la publicación y difusión de los planes y los programas del gobierno general y de las empresas públicas, ya se formulen a corto o largo plazo. También se editan resúmenes de estos planes, escritos en un lenguaje más accesible y con menos plétora de cifras y comprobaciones. El cine y la televisión han empezado a prestar su concurso, desde hace poco tiempo, a la divulgación de los propósitos de desarrollo económico y social del gobierno.

La organización de mesas redondas, debates y conferencias contribuyen a crear un ambiente de interés entre los círculos dirigentes. Para el público más numeroso y menos letrado, cuyo respaldo en una democracia resulta de singular importancia, la prensa y la ra-

dio constituyen, y constituirán durante mucho tiempo, las más notables y poderosas fuentes de información y de creación de opinión. De ahí que resulte fundamental para los organismos encargados de programar el desarrollo, contar con posibilidades efectivas en cuanto a organización y dotación administrativa y presupuestal para suministrar a la prensa y a la radio información rápida, verídica y eficaz.

Como un ejemplo de la eficacia de los debates y mesas redondas puede señalarse las reuniones que antecedieron a la promulgación del Plan General de Desarrollo Económico y Social, durante las cuales se explicó a los industriales y a los sindicatos de las principales ciudades del país el alcance y contenido de la obra. Tanto los representantes de la industria, como los trabajadores, contribuyeron con valiosas observaciones, que permitieron rectificar algunos cálculos y ampliar la participación de algunos proyectos específicos, dentro de los empeños del desarrollo. Asimismo, las corporaciones industriales y los diversos gremios se convirtieron, una vez promulgado el plan, en sus divulgadores más eficaces, ya que habían participado en su elaboración en una forma muy efectiva.

El Desarrollo Armónico de los Sectores

Dentro del concepto armónico de un Programa General de Desarrollo, es necesario asegurar que cada una de las partes del complejo económico y social cumpla un cometido acorde con lo que exige el conjunto, de manera que no se produzcan vacíos o desequilibrios parciales, que estrangulen la economía o disminuyan su progreso general.

Algunos sectores son particularmente decisivos para que sea posible un rápido desenvolvimiento de la economía como en el caso de la energía y los transportes. Asegurar que ellos crezcan en la medida que sea necesario para satisfacer las necesidades de la producción, del bienestar de la población y de la distribución de los bienes, debe ser una de las preocupaciones básicas de las autoridades económicas. Se trata por lo general de inversiones de magnitud considerable, que requieren un esfuerzo social muy grande. A medida que la economía crece, las necesidades de energía y transportes crecen varias veces más. Estos factores hacen que, a no ser que la economía esté lista para realizar esfuerzos intensivos y anticipados, vaya creándose un déficit crónico de esos servicios. Allí por lo tanto, se necesita una acción estatal enérgica, previsor y altamente eficaz. A través del Plan de Inversiones Públicas, que ya ha entrado en su etapa de ejecución, se espera que tal acción se irá haciendo cada vez más concreta.

Las relaciones e interdependencias existentes entre la industria y la agricultura merecen también una mención en esta síntesis del Programa. Así como es indispensable que la agricultura reaccione adecuadamente, impulsada por una política eficaz, basada en una reforma agraria integral y con la operación adecuada de los organismos gubernamentales de fomento agrícola, es necesario que la industria

fabril, que se presenta como el sector potencial más dinámico, responda a los requerimientos del desarrollo con un rápido ritmo de crecimiento, elevando el número de empleos de alta productividad, atendiendo a la demanda interna, realizando un intenso proceso de sustitución de importaciones y logrando la expansión y diversificación de las exportaciones.

Para ello se requiere una política de industrialización decidida. El proceso de sustitución no podrá verificarse adecuadamente sin una acción muy enérgica del Estado, ya que una parte considerable de los proyectos que la favorecen tienen su origen en el sector público y en ellos el Gobierno tiene una ingerencia muy grande. Si líneas tan importantes como las de pulpa para papel, acero, fertilizantes, soda y otros, no son objeto de un tratamiento más rápido en su proceso de ejecución, el programa industrial no cumplirá sus metas. Tampoco es probable que la industria pueda elevar significativamente su contribución a las exportaciones si se carece de una política adecuada de comercio exterior y de estímulos eficaces. Los escasos progresos obtenidos durante años recientes en materia de nuevas exportaciones o en el aumento de las exportaciones menores tradicionales, corroboran este aserto.

Otro problema de alta significación es el del petróleo. Se prevén fuertes déficit de derivados, lo cual acrecentará las presiones sobre la Balanza de Pagos, por lo menos hasta 1964, año en el cual se proyecta terminar una nueva refinería de Ecopetrol. Esta empresa tendrá, por otra parte, que aumentar su participación en el abastecimiento de crudos con el objeto de ir aliviando, también por ese lado la Balanza de Pagos.

Las deficiencias que existen en cuanto al reconocimiento de los recursos naturales constituyen otro problema importante, que conviene anotar en esta síntesis. La situación de los minerales de hierro y carbón son ejemplos elocuentes de este aserto. Solamente existen reservas probadas de minerales de hierro de algo más de 20 millones de toneladas, las cuales son a todas luces insuficientes para fundamentar un desarrollo siderúrgico que cubra las necesidades de una demanda creciente de laminados de acero y una sustitución cuantiosa de importaciones, que hacia 1970 podrían alcanzar un valor de 100 millones de dólares, aproximadamente. Respecto al carbón, la incertidumbre es grande, especialmente en lo relativo a calidades. Por ello, aunque se supone que existen posibilidades de exportaciones de este mineral, no se puede plantear nada definitivo hasta tanto se perfeccionen las investigaciones necesarias.

Especialmente delicados son, asimismo, los problemas financieros. A los de Balanza de Pagos deben agregarse los del sector público, en donde se prevé una disminución de la cuota de ahorro público en el total de ahorro nacional, durante los próximos años, lo que acarrea la necesidad de obtener créditos internos y externos para completar el financiamiento de las inversiones que debe efectuar dicho sector. Es necesario corregir esta situación paulatinamente, revisando la política de ingresos y gastos corrientes.

La financiación de la inversión privada debe, asimismo, ser objeto de cuidadosas medidas de política monetaria, tributaria y cambiaria. Las inversiones que debe realizar el sector privado, particularmente en los últimos años. Además de los estímulos de la demanda creciente, implícita en el Programa de Desarrollo, brindará a las nuevas inversiones, es necesario que la industria disponga del crédito que requiere para financiar las oportunidades de inversión que se presentan y que, asimismo, las utilidades que puedan retener las empresas después de pagar impuestos sean tan halagadoras que les permitan re-invertir. Del mismo modo, se hace necesario que las disponibilidades de divisas para realizar importaciones de equipos y demás bienes requeridos por los ensanches, sean suficientes y se ofrezcan a precios satisfactorios.

En resumen, de esta síntesis sobre los problemas del desarrollo económico y social se puede concluir que solamente con una acción coordinada e integral, de gran decisión y energía, en la cual el Estado tendrá un papel preponderante, será posible superar los graves obstáculos que afronta la economía nacional para lograr un satisfactorio ritmo de desarrollo.

Los Problemas del Desarrollo y el Crecimiento Demográfico

El desarrollo social y el crecimiento económico son interdependientes. Un plan social que descuida las condiciones económicas previas, estaría condenado al fracaso, así como lo estaría un plan económico en el que no se tomarán en cuenta las condiciones y presiones sociales. Una combinación de puntos de vista puede ayudar a idear planes en los que el progreso económico sea sustentado por un adelanto social concurrente y viceversa.

Aunque el mejoramiento social ayuda a la economía, y los beneficios económicos repercuten en el ámbito social, hay algunos puntos de acción especialmente estratégicos, que permitirían el progreso simultáneo en ambos sentidos. La concentración exclusiva en un objetivo, ya sea económico o social, puede dejar sin zozobrar incluso el objetivo único acometido. En cambio, cuando al partir de una iniciativa definida, se progresa en la solución de varios problemas hay motivos para creer que los resultados logrados se sustentarán por sí solos y serán eficaces también a largo plazo.

Partiendo de este principio, y a la luz de los resultados de la investigación demográfica, se exploran algunos campos de posible acción pública convergentes en la última parte de este estudio.

Los problemas principales, en sus aspectos demográficos, se han analizado en este informe en función de los puntos siguientes:

- 1º—La alta tasa general de crecimiento de la población;
- 2º—El crecimiento aun más rápido de las ciudades, en especial de las grandes; y
- 3º—La absorción de mano de obra a niveles tolerables de productividad.

Todos estos diversos aspectos están interrelacionados.

El incremento rápido de la población de Colombia, acentúa la necesidad de un crecimiento acelerado y una redistribución del producto nacional para que, a pesar de las cifras crecientes, pueda obtenerse un mejoramiento notable en el bienestar de los individuos.

La Ciudad y el Campo

Como el crecimiento general de la población es tan rápido y las áreas rurales no pueden absorber habitantes adicionales a una tasa similar, es inevitable la urbanización rápida. Las expectativas, las tradiciones y otros factores que les dan fuerza, hacen que los migrantes prefieran probar suerte en las ciudades grandes; en consecuencia, se produce una concentración creciente de la población urbana en un número limitado de grandes centros de mayor crecimiento. Hasta cierto punto, la urbanización y la concentración son necesarias, y aun estimulantes en el adelanto económico, social y cultural de la nación. Se puede afirmar que los costos de la vivienda y de los servicios municipales esenciales son considerables, aunque más lo son en las áreas periféricas. Al mismo tiempo, los abundantes recursos naturales en un vasto territorio, que a menudo se encuentra a gran distancia de las ciudades, no se usan todavía en forma intensiva. Hay peligro de que el rápido cambio económico y social de las ciudades grandes, junto con el estancamiento de las ciudades pequeñas y del campo, contribuya a aumentar las disparidades económicas, sociales y culturales de los medios respectivos, y por lo tanto a incrementar las discontinuidades en una estructura nacional que todavía no está totalmente integrada.

Las diferencias educativas son un caso a propósito. A pesar de la matrícula casi universal de los niños urbanos, de grado elemental muchos no alcanzan a completar el plan primario de estudios. La cuantía es aun mayor en las áreas rurales. Si solo los de mayor educación emigran de las áreas rurales, quedan pocos que puedan participar de modo competente en proyectos que tienen como fin el mejoramiento de los niveles rurales de vida. Al mismo tiempo, muchos inmigrantes a las ciudades están mal preparados y mal orientados para que se puedan integrar con éxito a la vida urbana económica y social. Estas brechas pueden reducirse en forma gradual mediante esfuerzos durante un largo período de tiempo. Mientras tanto, aquellos que de niños no han tenido éxito en completar su educación elemental, constituirán un segmento de precarias posibilidades dentro de la fuerza de trabajo.

El Problema de la Mano de Obra

La absorción de mano de obra se neutraliza en parte por la alta proporción de capital por trabajador en las industrias de alto rendimiento, que son objeto de grandes inversiones. Las perspectivas de absorción de mano de obra en la agricultura son comparativamente limitadas frente a niveles satisfactorios de productividad. Esto con-

vierte en crucial la cuestión de si con inversiones proporcionalmente pequeñas, se pueden crear empleos tolerablemente productivos para grandes números, v. gr. mediante el fomento de numerosas industrias en pequeña escala, con una producción modesta al comienzo pero con algunas perspectivas de futuros aumentos de productividad.

El mejoramiento de las condiciones habitacionales es de suma urgencia en las grandes ciudades. En general, el mejoramiento de tales condiciones, ya sea de vivienda o de otros aspectos, solo refuerza la preferencia establecida de los migrantes a desplazarse en esa dirección y por lo tanto, a su vez, agrava los problemas o aumenta los costos de solución a largo plazo.

En el análisis de los rasgos demográficos antes citados, notamos una gran interdependencia entre la educación, la calificación, la absorción de la mano de obra, la facultad de pagar renta o financiar de otra manera la vivienda, etc. Un plan económico fracasará si las calificaciones de la mano de obra necesaria son más ambiciosas que las que permiten el sistema educacional. Las aspiraciones sociales de los trabajadores se perturbarían de modo grave si, por razones educacionales u otras, no pueden satisfacer una situación económica que ha sido objeto de espera subjetiva. Más aun, con el constante cambio de las condiciones económicas y sociales, las carreras de trabajo tendrán que ajustarse de manera repetida, según se desenvuelva el futuro: una educación estrechamente técnica que no atienda al hecho real, no dará el tipo de cultura que se necesita para un ajuste flexible al cambio inexorable.

Estos problemas se relacionan, desde luego, con el de los desplazamientos geográficos, motivados por la expectativa del propio mejoramiento económico y social del individuo.

Hay una marcada convergencia de todos estos problemas en los adolescentes, de 15 a 19 años. Si para entonces no se ha completado la educación básica y no se ha recibido una orientación o guía vocacional, será cada vez más difícil compensar las insuficiencias personales resultantes en los años posteriores, cuando dichas personas, en el mejor de los casos, se hallan absorbidas en forma total en arbitrarse el sustento. También a estas edades, o poco después, estas personas se desplazan con frecuencia de las áreas rurales a las urbanas.

Se han identificado, en consecuencia, dos áreas en las cuales la acción pública podría ser estratégica y rendir resultados integrados:

a) Las posibilidades de ampliar la capacitación económica de las ciudades pequeñas y de tamaño mediano, y de inducir a los migrantes a desplazarse a éstas más que a las ciudades grandes; y

b) Hacer todo el esfuerzo posible para consolidar la educación, la orientación y guía de los jóvenes que van a comprometerse en una actividad económica total, en especial las personas de 15 a 19 años.

Las Necesidades de información Estadística

En Colombia el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), realiza la recolección y difusión de toda la informa-

ción estadística a escala nacional. Sin embargo las informaciones que suministra dicho Departamento no siempre coinciden con los requerimientos de la programación económica. Para subsanar esta deficiencia se está elaborando, en colaboración con el DANE, un estudio de las necesidades estadísticas para planear, ejecutar y controlar las acciones de desarrollo económico y social. Este trabajo forma parte de la preparación del Plan de Desarrollo Estadístico de Colombia.

Para los fines de planeación también se cuenta con informaciones estadísticas de otras fuentes, tales como el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto de Seguros Sociales, etc.

Dadas las necesidades impuestas por las técnicas de programación utilizadas, las informaciones estadísticas más valiosas, en la elaboración de los planes, son las elaboradas por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República, con el cual el Departamento de Planeación efectuó una revisión de las cuentas nacionales y del balance de pagos para el período 1950-59.

Es de esperarse que cuando esté en ejecución el Plan de Desarrollo Estadístico los organismos de planeación cuenten con mejores datos para el control y revisión de los planes de desarrollo económico y social.

Los Recursos Naturales y los Recursos Humanos

a) **Recursos Naturales.**—Investigaciones preliminares del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, con participación del Ministerio de Minas y Petróleos y de expertos de la Comisión Económica para la América Latina —CEPAL—, señalaron la conveniencia de que el gobierno no adopte una política económica que haga posible una utilización más intensa y racional de los recursos naturales, basándose en estudios que sirvan de guía tanto al gobierno como a la actividad privada para la promoción y programación de proyectos específicos de desarrollo en esta materia.

A este respecto, el Ministerio de Minas y Petróleos ha elaborado, como primer paso, un proyecto de estudio de un inventario minero que permita conocer las disponibilidades efectivas en este sector. De este inventario o reconocimiento se ha excluido el petróleo. El programa de estudio cubriría un área aproximada de 300.000 kms. cuadrados, dividida en dos zonas.

b) **Mano de Obra.**—En función del Plan General de Desarrollo Económico y Social, es necesario definir una política coherente acerca del empleo del factor humano, que permita alcanzar las metas previstas de desarrollo económico y social. Para ello se hace indispensable considerar conjuntamente los problemas de utilización de la mano de obra, la formación o entrenamiento profesional, la seguridad social, la productividad y cuantos factores inciden en la utilización óptima de los recursos humanos.

A pesar de que actualmente se dispone de algunos estudios y cifras que permiten hacer una evaluación aproximada del problema del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, en cooperación con otras entidades, ha iniciado un estudio más detallado y completo. El mencionado estudio se halla en ejecución y abarca los siguientes puntos:

I) **Situación del mercado de trabajo;** aspectos demográficos generales y particulares; análisis de la estructura del empleo, su actual situación y cambios posibles; estudio y proyección de trabajo al nivel de las ocupaciones y categorías ocupacionales; análisis y proyección de la demanda de trabajo al nivel de las ocupaciones.

II) **Formación y entrenamiento profesional,** medios educativos; análisis histórico y situación actual; desarrollo futuro previsible, costo social de la mano de obra calificada por distintas categorías.

III) **Coordinación de las entidades** responsables de la ejecución de las medidas que estén relacionadas con la utilización de la mano de obra; determinación y localización de los servicios interesados, evaluación de su capacidad operativa; régimen de relaciones.

IV) **Repercusión en la redistribución de ingresos y en la política de salarios,** estudio de los sistemas de remuneración de trabajo; el sistema de seguridad social; el comportamiento de las asociaciones obreras y patronales.

La Organización para el Planeamiento

La organización para el planeamiento establecida en Colombia en 1959 obedece a un sistema administrativo piramidal, en el cual se destacan cuatro niveles bien diferenciados:

- a) Los organismos de planeación a nivel presidencial;
- b) Los organismos de planeación a nivel ministerial.
- c) Los organismos de planeación de las entidades descentralizadas del Estado, y
- d) Los organismos regionales de planeación.

Los organismos de planeación a nivel superior se encargan de elaborar los planes generales de desarrollo económico y social, coordinando los planes sectoriales y regionales, estos organismos están adscritos a la Presidencia de la República en línea de asesoría.

Los organismos ministeriales de planeación están encargados de la formulación de planes sectoriales, y funcionan en todos los ministerios que intervienen en el desarrollo económico y social: son organismos asesores de los ministros y de los altos funcionarios de los ministerios.

En las entidades públicas descentralizadas, los organismos de planeación tienen a su cargo la promulgación de programas parciales y la elaboración y ejecución de proyectos específicos de inversión.

Los organismos de planeación regional son de tres clases: las corporaciones autónomas de desarrollo regional, las oficinas de planeación departamentales, y las oficinas municipales de planeación.

La acción planificadora, a escala nacional, está ejercida por los organismos nacionales de planeación, constituidos por el consejo Nacional de Política Económica y Planeación y por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Los Instrumentos de la Programación.

De conformidad con la ley 19 de 1958 y demás disposiciones legales orgánicas de la planeación, los instrumentos fundamentales de la programación del desarrollo son: el Plan General de Desarrollo Económico y Social; los planes Sectoriales de Desarrollo; el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas; y los Planes Regionales de Desarrollo Económico.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social constituye una proyección global a largo y mediano plazo de los principales componentes del ingreso y de los productos nacionales. Se elabora por el método interactivo y en estrecha coordinación con los planes sectoriales y regionales, mediante la aplicación de las llamadas técnicas de la programación global.

Como su nombre lo indica, los Planes Sectoriales constituyen metas de programación a mediano y largo plazo de los diferentes sectores en que se puede dividir una economía. Hasta el momento, solo el Plan de Desarrollo Industrial y el Plan de Desarrollo de los Transportes están concluidos. El Plan de Desarrollo Agrícola y el de Energía están por terminarse. Está avanzada la preparación de planes de desarrollo social, que han de complementar el Plan General.

El Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas constituye el instrumento principal del Estado en su papel de promotor del desarrollo, porque a través de dicho plan ejerce una acción directa. Este plan contiene la proyección de los gastos de inversión del sector público en los próximos cuatro años y comprende todas las inversiones de las entidades públicas, semi-públicas y descentralizadas del Estado, de acuerdo con el programa de desarrollo económico y social y su respectivo financiamiento. Se presenta por sectores y por instituciones encargadas de ejecutar los proyectos.

Los Planes Regionales están a cargo de las corporaciones regionales de fomento económico, como la Corporación del Valle del Cauca, la Corporación del Valle del Magdalena, la Corporación Autónoma de la Cuenca del Río Bogotá y del Departamento del Chocó. Estos planes se coordinan con los demás, sirviendo de órgano de enlace la oficina de planeación regional del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

El Presupuesto como Instrumento de Planeación

Uno de los aspectos más importantes en la organización administrativa fue el de ajustar los procedimientos de preparación, ejecu-

ción y control presupuestarios, a los métodos de programación. En la formulación de esta medida se ha partido de la base de que el proceso de presupuestar debe llevarse a cabo dentro de la más estricta coordinación con los organismos de planeación, ejecución y control de planes.

A medida que se va ejecutando el presupuesto de la respectiva vigencia, se solicitan datos sobre la forma como se van desarrollando las inversiones, por medio de los INFORMES de progreso de inversión. Además, se hace necesario introducir el concepto de costos a la técnica del presupuesto por programa, no solo para los gastos de inversión sino también para los de funcionamiento.

El Funcionamiento del Sistema de Planificación

Para la formulación de planes, programas y proyectos específicos de desarrollo económico y social, se ha establecido un conjunto de procedimientos administrativos que permitan una permanente coordinación entre los diferentes organismos planeadores.

La preparación de los planes de desarrollo se inicia con la elaboración simultánea de estudios de programación sectoriales y de un diagnóstico y proyección global de las metas de desarrollo.

Para la formulación e iniciación de programas sectoriales existe una estrecha cooperación entre los comités de planeamiento, las oficinas de planeación, coordinación y evaluación de los ministerios y otras entidades descentralizadas y las secciones del departamento administrativo de planeación, encargados del respectivo sector. Esta coordinación permite que los programas elaborados por las entidades ejecutorias sean conocidos y analizados por el Departamento de Planeación, que basándose en estos antecedentes procede a la elaboración de planes sectoriales que sean aceptables y compatibles con las metas globales de crecimiento económico y bienestar social, fijados por el Consejo de Política Económica y Planeación.

El método de planeación adoptado en Colombia permite que, de acuerdo con los resultados parciales de los programas, los planes sean ajustados periódicamente teniendo en cuenta las evaluaciones efectuadas por los organismos de planeación. Al mismo tiempo permite incorporar el resultado de nuevas investigaciones y la utilización de técnicas más refinadas. Aunque en el Plan General se han determinado las metas para los años 1964 y 1970, en razón del procedimiento antes señalado, éstas son únicamente las iniciales de un programa de desarrollo que será tan permanente y prolongado como habrá de serlo el empeño nacional por el desarrollo económico y social.

C U A D R O II-5

AUMENTOS DE EXISTENCIAS

Promedios Anuales

(millones de pesos a precios de 1958)

Hipótesis	Período	Café	rcrta Ganado de	Inventario de Sociedades Anónimas	Totales
5.6%	1959	220	172	151	543
	1962—64	327	259	200	786
	1965—67	305	334	246	885
	1968—70	318	420	302	1.040
	1970	323	455	322	1.100
6.5%	1962—64	327	259	200	786
	1965—67	305	340	248	893
	1968—70	318	450	311	1.079
	1970	323	493	333	1.149

C U A D R O II-6

INGRESO NACIONAL NETO Y SU DISTRIBUCION

(millones de pesos a precios de 1958)

Hipótesis	Período	Ingreso Nacional Neto	Consumo Interno	Ahorro Nacional Neto	Coficiente de ahorro %
5.6%	1959	19.004	16.896	2.108	11.1
	1962—64	23.377	19.957	3.420	14.6
	1965—67	27.562	23.143	4.419	16.0
	1968—70	32.633	26.861	5.772	17.7
	1970	34.512	28.217	6.295	18.2
6.5%	1962—64	23.368	19.828	3.540	15.1
	1965—67	28.425	23.654	4.781	16.8
	1968—70	35.198	28.782	6.416	18.2
	1970	37.743	30.750	6.993	18.5

CUADRO II-4

INVERSIONES CAPITAL FIJO Y PRODUCTO BRUTO

PROMEDIOS ANUALES

(millones de pesos a precios de 1958)

Hipótesis	Período	Inversiones brutas en capital fijo	Capital fijo	Producto interno bruto a precios de mercado	Relación Producto capital (PB/kt)	Coefficiente inversión fija (IB — x 100) (PB)
	1959	3.516	53.329	21.881	0.41	16.1
5.6%	1962—64	6.099	60.243	27.143	0.45	22.5
	1965—67	7.381	71.455	32.264	0.45	22.9
	1963—70	8.610	84.931	38.089	0.45	22.6
	1970	9.056	89.828	40.214	0.45	22.5
6.5%	1962—64	6.392	60.504	27.158	0.44	23.5
	1965—67	8.109	72.880	33.232	0.45	24.4
	1968—70	9.836	88.729	40.900	0.46	24.0
	1970	10.423	94.645	43.760	0.46	23.8

CUADRO II-2

ESTRUCTURA DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

(Por ciento)

GLOSA	1970		
	1959	5.6	6.5
Producto bruto a precios de mercado	85.9	87.7	87.9
Importaciones de bienes y servicios...	14.1	12.3	12.1
OFERTA FINAL	100.0	100.0	100.0
Consumo privado y del gobierno	66.4	61.5	61.8
Inversión bruta en capital fijo	13.8	19.8	20.9
Aumentos de existencias (café, ganado y SS. AA)	2.1	2.4	2.3
Demanda final interna	82.3	83.7	85.0
Exportación de bienes y servicios	17.7	16.3	15.0
DEMANDA FINAL	100.0	100.0	100.0

CUADRO II-9

INVERSIONES DEL GOBIERNO GENERAL Y SU
FINANCIAMIENTO a

Períodos	Inversiones totales (mill. \$ de 1958) b	Por ciento sobre la inversión bruta total	Financiamiento	
			Ahorro del Gobierno	Recursos del crédito c
1959	1.190	29.5	1.139	342 1
1962—64	2.272	29.8	1.398	874
1965—67	2.810	35.7	1.979	831
1968—70	3.552	37.5	2.766	786

a Basado en la hipótesis del 5.6%

b Total de gastos de capital

c Recursos brutos

1 Incluye 64 millones de pesos de recursos de Tesorería

CUADRO II-1

COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

(millones de \$, a precios de 1958)

	Crecimiento 1959-70					
	1959	5.6	6.5	Hip. 6.5		
	1970	Hip. 5.6	Acumul. anual	Total		
	1959	5.6	6.5	Total		
Producto bruto a precios de mercado	21.881	40.214	43.760	83.8	100.0	6.5
Importaciones de bienes y servicios	3.578	5.632	6.035	57.3	68.7	4.9
OFERTA FINAL	25.459	45.846	49.795	80.1	95.6	6.3
Consumo privado y del gobierno	16.897	28.217	30.750	67.0	82.0	5.6
Inversión bruta en capital fijo	3.516	9.056	10.423	157.6	196.4	10.8
Aumento de existencias (café, ganado y SS. AA.)	543	1.100	1.149	102.6	111.6	7.0
Demanda final interna	20.956	38.373	42.322	83.1	102.0	6.6
Exportaciones de bienes y servicios	4.523	7.473	7.473	66.0	66.0	4.7
DEMANDA FINAL	25.459	45.846	49.795	80.1	95.6	6.5

C U A D R O II-3

COMPOSICION DE LA PRODUCCION EN TERMINOS DE PRODUCTO INTERNO BRUTO

GLOSA	1970		Tasas acumulativas de crecimiento anual (%) 1959-70				Estructura de la producción %		
	Hip. 5.6		Hip. 6.5	Hip. 5.6	Hip. 6.5	Hip. 6.5	Hip. 5.6	Hip. 5.6	Hip. 6.5
	1959	1970				1959			
Producto interno bruto a precios de mercado de 1958 (mill. de \$)	21.881	40.214	43.760	5.7	6.5	100.0	100.0	100.0	
Agricultura y ganadería	7.016	11.162	11.728	4.3	4.6	32.1	27.8	26.8	
Industria fabril	2.971	7.097	8.402	8.3	9.9	13.6	17.6	19.2	
Otros sectores de producción de bb	3.034	5.808	5.995	6.1	6.4	13.9	14.4	13.7	
Total producción de bienes	13.021	24.067	26.125	5.7	6.5	59.6	59.8	59.7	
Servicios	8.850	16.147	17.635	5.6	6.5	40.4	40.2	40.3	

C U A D R O II-8

APORTES EXTERNOS DE CAPITAL — PROMEDIOS ANUALES (millones de US\$ corrientes)

	Café con precios en baja			Café con precios de 1960			
	1957-59	1962-64	1965-67	1968-70	1962-64	1965-67	1968-70
Préstamos y Créditos Brutos e Inversiones Extranjeras netas	143	146	131	58	121	81	20
Donaciones Netas 1	4	17	10	20	17	19	20
TOTAL APORTES BRUTOS	147	163	150	78	130	100	40
Amortización deuda externa	97	41	36	39	41	34	31
Movimiento de cap. a corto plazo (neto)	14	..	..	..	..	..	..
Pasivos oficiales a corto plazo (neto)	60	..	..	..	..	..	..
Reservas oficiales (+aumento) (-disminuciones)	11	..	..	..	..	..	-26
APORTES NETOS (SALDOS EN CUENTA CAPITAL)	- 35	+122	+114	+39	+ 97	+ 66	-17
Préstamos y créditos brutos e Inversiones Extranjeras Netas	143	171	182	135	145	130	69
Donaciones Netas 1	4	17	19	20	17	19	20
TOTAL APORTES BRUTOS	147	188	201	155	162	149	89
Amortización deuda externa	97	41	38	45	41	36	36
Movimiento de cap. a corto plazo (neto)	14	..	..	..	..	..	..
Pasivos oficiales a corto plazo (neto)	60	..	..	..	..	..	..
Reservas oficiales (+aumento) (-disminuciones)	11	..	..	..	..	..	..
APORTES NETOS (SALDOS EN CUENTA CAPITAL)	- 35	147	163	110	121	114	53

(1) Las proyecciones de las donaciones netas incluyen préstamos pagaderos en pesos colombianos.

C U A D R O II-7

FINANCIAMIENTO

GLOSA	Hipótesis 5.6 %			Hipótesis 6.5 %		
	1959	1962-64	1965-67	1962-64	1965-67	1968-70
		CUANTIA (en millones de \$, a precios de 1958)				
Formación bruta interna de capital	4.059	6.885	8.266	9.650	7.178	10.916
Inversión bruta interna de capital fijo	3.516	6.099	7.381	8.610	6.392	9.836
Aumento de existencias	543	786	885	1.040	786	1.080
Financiamiento de la formación de capital ..	4.059	6.885	8.266	9.650	7.178	10.916
AHORRO NACIONAL BRUTO	4.464	6.104	7.542	9.395	6.237	10.215
Provisiones para consumo capital fijo	2.356	2.684	3.123	3.623	2.697	3.799
Ahorro nacional privado neto	969	2.022	2.440	3.006		
Ahorro del gobierno general	1.139	1.398	1.979	2.766	3.540	4.781
Ahorro del exterior (Saldo de B. de P. en cuenta corriente)	-404	+781	+724	+255	+941	+701
		EN PORCIENTO				
Formación bruta interna de capital	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión bruta interna en capital fijo	86.6	86.6	89.3	89.2	89.1	90.1
Aumento de existencias	13.4	11.4	10.7	10.8	10.9	9.9
Financiamiento de la form. de capital	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AHORRO NACIONAL BRUTO	110.0	88.7	91.2	97.4	86.9	93.6
Provisiones para consumo capital fijo	58.0	39.0	37.8	37.5	37.6	34.8
Ahorro nacional privado neto	23.9	29.4	29.5	31.2	49.3	53.1
Ahorro del Gobierno General	28.1	20.3	23.9	28.7		
Ahorro del exterior (Saldo de B. de P. en cuenta corriente)	-10.0	+11.3	+8.8	+2.6	+13.1	+6.4

filosofía