

CAPITULO 1

La Economía Colombiana en el Último Decenio

1 — ESQUEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE COLOMBIA EN EL DECENIO 1950—1959

La economía de Colombia presenta las modalidades comunes a las de los países en desarrollo. Se caracteriza por un alto grado de dependencia de la exportación de un solo producto, el café, que representa alrededor del 70% de las ventas en el exterior y cuyos precios están sujetos a violentas fluctuaciones a corto plazo; por una estructura de producción en que la agricultura da empleo a la mitad de la fuerza trabajadora pero solo genera una tercera parte del producto bruto; por una gran disparidad de eficiencia y de medios financieros entre las unidades de producción en que empresas que utilizan técnicas modernas y disponen de amplios recursos de capital coexisten con explotaciones primitivas, de ínfima productividad y de muy escasos recursos, y por deficiencias en la disponibilidad de capital económico y social.

A pesar de los obstáculos que suponen las condiciones anteriores es innegable que el país ha logrado sensibles progresos en el orden económico. No obstante, su ritmo de desarrollo durante los últimos treinta y cinco años, apenas le ha permitido duplicar el ingreso geográfico por habitante, en relación con los bajísimos niveles iniciales. Según estimaciones disponibles, en 1960 el ingreso anual era de 1.700 pesos a precios corrientes, aproximadamente 250 dólares¹, cifra ésta insuficiente para permitir que grandes masas de la población logren alcanzar un nivel de vida digno.

Si se considera, además, que la población colombiana está aumentando a una tasa muy acelerada, se hace evidente que el ritmo del crecimiento histórico del ingreso, equivalente a 2.1% anual por habitante, es demasiado lento.

Por otra parte, el ritmo del desarrollo económico no ha sido uniforme, ya que, en algunos años, el país logró una rápida expansión, motivada principalmente por los altos precios internacionales del café, y, en otros, su crecimiento se debilitó y aún se interrumpió totalmente.

Estas fluctuaciones cíclicas fueron particularmente intensas en el período histórico reciente, según se aprecia en el Cuadro I-1. En efecto, el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante alcanzó un promedio de 4.6% anual durante el periodo 1925-1929, cifra que presenta un fuerte contraste con las de los quinquenios inmediatamente siguientes, en los cuales la caída de las cotizaciones del café y la dislocación de los mercados durante el conflicto internacional demoraron la recuperación de la economía colombiana. Durante los quince años comprendidos entre 1930 y 1944 apenas se alcanzó un ritmo medio de crecimiento por habitante de 1.0% anual. La disponibilidad de divisas

¹ Al cambio de 6.70, pero cálculos más precisos podrían quizás indicar una cifra mayor.

acumuladas en esos años y la mejora en los términos del intercambio, después de 1945, permitieron que durante la post-guerra pudiera satisfacerse la demanda acumulada de bienes de consumo y de capital, lo que contribuyó a elevar el consumo y las inversiones, hecho éste que se reflejó en un vigoroso crecimiento del producto y el ingreso geográfico. En cambio, el crecimiento del ingreso por habitante en la última década fue solo de 1.0% anual, a pesar de que durante varios años de este período, las circunstancias económicas fueron muy favorables. Tales variaciones confirman la inestabilidad del ritmo del desarrollo a que se hizo referencia anteriormente.

CUADRO I -- 1

DESARROLLO HISTORICO DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

(Tasas Anuales Acumulativas de Variación)

	Períodos								
	1925-29	1930-44	1930-38	1939-44	1945-49	1950-55	1956-58	1956-59	1958-59
I - TASAS GLOBALES									
1. Producto bruto interno	7.3	3.5	4.1	2.2	6.2	5.0	2.4	3.7	6.2
2. Ingreso bruto Interno	6.8	3.3	4.0	0.8	8.2	4.9	0.3	1.9	5.3
3. Consumo	5.4	3.8	4.7	0.8	12.5	5.1	1.7	2.6	4.5
4. Inversión bruta interna fija	11.4	3.2	4.8	1.3	11.7 ^a	12.5	15.9	9.5	7.0
II - TASAS POR HABITANTE									
1. Producto	5.1	1.2	1.9	-0.2	3.5	2.3	-0.4	1.7	3.3
2. Ingreso	4.6	1.0	1.8	-1.6	5.5	1.9	-2.5	-0.9	2.4
3. Consumo	3.2	1.5	2.4	-1.6	9.6	2.2	-1.2	-0.2	1.7
4. Inversión	9.1	0.9	2.5	-1.1	8.9	9.1	-18.5	11.2	4.1

^a Corresponde al período 1945-1948

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

Aunque no es del caso hacer aquí el análisis retrospectivo del desarrollo en un período largo, ya que él figura en otros documentos², sí es conveniente estudiar el período 1950-1959, pues, su examen facilitará la comprensión de la estructura y comportamiento de la economía colombiana y ayudaría a determinar, en consecuencia, los factores que están retardando el crecimiento, lo mismo que a precisar los positivos y dinámicos.

En los primeros apartes del presente capítulo, se describen brevemente las tendencias seguidas por las variables económicas básicas relativas a la producción, el ingreso nacional y la balanza de pagos, y, en los siguientes, se anotan los principales factores dinámicos y los limitantes del desarrollo, a la luz de la experiencia del último decenio.

² Véase en particular el Informe preparado por la Comisión Económica para la América Latina, **Análisis y Proyección del Desarrollo Económico. III: El Desarrollo Económico de Colombia.** (No. De venta 1957. II C. 3).

A - CURSO DEL PRODUCTO Y DEL INGRESO

El proceso seguido por la economía colombiana durante la última década confirma lo difícil que resulta lograr un crecimiento económico sostenido, especialmente cuando está apoyado en factores externos inestables.

El bruto interno, después de un breve período de estancamiento ocurrido entre 1950-1951, se recuperó a partir de 1952 y creció rápidamente hasta 1954. En este año el producto y el ingreso llegaron a registrar una de las tasas de crecimiento más altas de la década, 6.3% para el producto interno y 9.8% para el ingreso global de que dispuso la economía colombiana (Cuadro 1-2).

C U A D R O I — 2

PRODUCTO E INGRESO REALES 1

(En millones de pesos de 1958)

Año	Producto bruto in- terno	Tasa de crecimiento anual	Ingreso bruto in- terno	Tasa de crecimiento anual
1950	14.831	—	15.480	—
1951	15.162	2.2	15.415	— 0.4
1952	16.159	6.6	16.389	6.3
1953	17.108	5.9	17.852	3.9
1954	18.178	6.3	19.598	9.8
1955	18.880	3.9	19.651	0.3
1956	19.650	4.1	20.471	4.2
1957	20.074	2.2	20.673	1.0
1958	20.595	2.6	20.595	— 0.4
1959	21.881	6.2	21.683	5.3

1 El producto bruto interno es la variable macroeconómica que mide el total de los valores agregados en la producción de bienes y servicios realizada por la economía del país, sin deducir el correspondiente a la depreciación del capital y excluyendo la remuneración recibida del exterior por los factores de la producción. El ingreso bruto interno real incorpora las ganancias o pérdidas directas que experimenta la economía del país en el intercambio de bienes con el exterior, por razón de las variaciones de los precios de importaciones y exportaciones.

El período de auge coincidió con el alza de las cotizaciones del café que se reflejó directamente en el poder de compra de las exportaciones. El alza de los términos de intercambio en 1954 significó una adición al poder de compra de las exportaciones de 40.6%, medida a precios del año base de 1958. El mayor ingreso de que pudo disponer el país en 1954, derivado del alto precio del café, fue equivalente al 7.8% del producto bruto de ese año.

Los efectos favorables de los términos de intercambio fueron reforzados en 1954 y 1955 por fuertes ingresos de capital que hicieron posible elevar aún más la disponibilidad de bienes y servicios aunque en esos años el precio del café había dejado de crecer.

Sin embargo, la baja en el poder de compra de las exportaciones, a partir de 1957, comenzó a presionar sobre los niveles de actividad interna. El producto bruto interno continuó creciendo pero a un ritmo muy inferior al del periodo precedente. Los efectos de aquella baja sobre la balanza de pagos y sobre el ritmo de actividad interna se vieron intensificados por la salida de capitales y principalmente por la utilización de recursos en el reembolso de la deuda comercial con traída en años anteriores.

Los saldos adversos de la balanza de pagos obligaron al Gobierno a aplicar medidas severas de restricción a las importaciones y a reajustar el valor externo del peso, medida esta última que trajo como consecuencia un fuerte encarecimiento de las importaciones destinadas a la inversión.

En 1959 se causó una recuperación en el producto bruto interno, el cual creció alrededor del 6.2%. Sin embargo, la gravitación de los factores externos, entre los cuales se destaca la persistente disminución de los precios del café, contribuyó a reducir la cuantía de los recursos disponibles, con el resultado de que el ingreso geográfico real aumentó en 5.3%, o sea, menos que el producto bruto. Según estimaciones provisionales, en 1960 volvió a debilitarse el ritmo del desarrollo, a pesar de que el crecimiento de las importaciones facilitó un ascenso en los niveles de consumo e inversión.

En conjunto el desarrollo se manifestó, durante la etapa 1950 a una tasa media de aumento del 5.0% anual para el producto y del 4 para el Ingreso, en contraste con las tendencias de la etapa 1956-59, en la cual el producto aumentó sólo al 3.7% y el ingreso al 1.9% lo que significa que el primero acusó un leve ascenso de 0.9% y el segundo descendió ligeramente, si se descuenta el aumento de la población.

El impacto sectorial del ciclo fue también sumamente disparejo, pues durante la fase ascendente se verificó una expansión acelerada de la industria manufacturera, la electricidad y las construcciones, causada por los programas de obras públicas que se ejecutaron en esos años y por el incremento de la actividad privada en el ramo de la edificación, al mismo tiempo que importantes sectores quedaron al margen del progreso, especialmente la minería y la agricultura, cuya producción acusó un estancamiento relativo. A partir de 1956, el desarrollo de los sectores urbanos experimentó un drástico descenso, lo que significó que la construcción y los sectores auxiliares ya mencionados redujeron sus tasas de crecimiento a 2.2% y 1.3% anual respectivamente, niveles un tanto inferiores a la tasa de crecimiento de la economía de su conjunto. La industria manufacturera y la electricidad continuaron desarrollándose pero a un ritmo menor que el alcanzado en el período precedente, lo que reflejó el debilitamiento en la expansión de interna.

Con respecto a los demás sectores, cabe destacar el mayor dinamismo que la producción agropecuaria y minera registró en estos años, con relación al período anterior, pues la primera creció en la etapa 1956-59 al 5.3% anual y la segunda al 5.3%, o sea, a tasas superiores a las del producto bruto total.

El relativo dinamismo del sector agropecuario se originó principalmente en el aumento de la producción de café y de cultivos comerciales, fenómeno que es resultado de factores diferentes que se analizarán, en detalle, más adelante. El crecimiento de la producción minera tiene su origen primordialmente en el aumento de la producción de petróleo, como resultado de las inversiones realizadas durante los primeros años del decenio. También aumentó la producción de otros minerales que estaban ya en explotación, a los cuales se agregó el mineral de hierro destinado a Paz del Río. Sin embargo, la contribución de estos rubros fue relativamente menor que la del petróleo. El Cuadro I-3 muestra las tasas anuales medias para los períodos expresados y los coeficientes sectoriales de desarrollo, esto es, las relaciones entre las tasas sectoriales y la tasa media para el producto bruto. Se observa que, para el conjunto de la década, la industria fabril y la provisión de electricidad, gas y agua, han crecido continuamente a un ritmo superior al de la economía en su conjunto. El mismo cuadro consigna la contribución, en las dos fases del ciclo, de la construcción y los sectores auxiliares por una parte y de la agricultura y la minería por la otra.

El movimiento cíclico del período 1951-59 tuvo consecuencias marcadas sobre el volumen y utilización de recursos reales. Para medir estos últimos, se han sumado al producto bruto interno de cada año, a la transferencia de poder de compra externo real originada en las variaciones de los términos del intercambio, con respecto al año base de 1958, y b) la contribución neta del ahorro exterior recibido por el país o devuelto cada año. Los gastos de consumo y de inversión internos y las transferencias por concepto de intereses y utilidades a los capitalistas residentes en el exterior constituyen la suma total de los recursos utilizados.

CUADRO I — 3
RITMO DEL DESARROLLO SECTORIAL MEDIDO EN TERMINOS DEL PRODUCTO BRUTO

Sectores	Tasas anuales acumulativas (por ciento)		Coeficientes del desarrollo 1	
	1952-55	1956-59	1952-55	1956-59
Agricultura y ganadería 2	1.2	5.3	0.23	1.43
Minería	2.0	5.3	0.38	1.43
Manufacturas	7.5	5.0	1.41	1.35
Construcciones 3	16.5	2.2	3.11	0.59
Comercio, transportes, comunicaciones y finanzas	9.0	0.4	1.70	0.11
Electricidad, gas y agua	10.9	8.1	2.06	2.19
Vivienda y otros servicios	4.5	3.8	0.85	1.02
Promedio	5.3	3.7	1.00	1.00

1 Tasas sectoriales divididas por la tasa general de la economía.

2 Incluye silvicultura y pesca.

3 Construcciones totales, incluyendo mejoras en la agricultura, vivienda rural y construcción de la minería.

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

El Cuadro 1-4 consigna los guarismos respectivos. Se observa que, en los cuatro años comprendidos entre 1951-54, el crecimiento del total de los recursos alcanzó a más del 27%. El consumo y las inversiones también se elevaron rápidamente, siendo de notar que la expansión de las inversiones absorbió el 37% del aumento total de recursos.

A partir de 1956, el total de recursos disponibles se estabilizó por las siguientes causas: (a) que los aumentos en el producto bruto interno se vieron neutralizados por las salidas de capitales, (b) las cuantiosas utilidades de reservas para cancelar la deuda comercial a corto plazo y (c) la desmejora en los términos del intercambio. En la utilización de recursos aparecieron tendencias divergentes, pues, por una parte, el consumo continuó en ascenso, aunque más lentamente que en los años precedentes, a una tasa media aproximadamente igual a la del aumento de la población; por otra, los pagos a factores del exterior por concepto de intereses y utilidades comenzaron a subir aceleradamente, y, por último, las inversiones decrecieron en forma acelerada hasta 1958, para volver a su ritmo anterior a partir de 1959. Sin embargo, cabe destacar que la expansión de las inversiones en los años de alza llevó a constituir capacidad excedente en la industria, los transportes y otras ramas de la actividad económica. En la fase descendente del ciclo, la entrada en servicio de esa capacidad excedente hizo posible sostener los niveles de actividad internos a pesar del decrecimiento en la inversión. También hizo posible ese proceso, mantener el nivel del consumo por habitante en esos años.

C U A D R O I — 4
ORIGEN Y UTILIZACION DE RECURSOS REALES DISPONIBLES
(en millones de pesos de 1958)

Año	ORIGEN				UTILIZACION			
	Producto Bruto Interno	Ganancia (+) o pérdida (-) del intercambio	Ahorro externo neto 1	Total	Consumo Interno	Inversión bruta interna	Pago de factores al exterior	total
1950	14.831	649	54	15.534	12.034	3.211	289	15.534
1951	15.162	253	-22	15.393	12.072	3.065	256	15.393
1952	16.159	230	-42	16.347	12.888	3.253	206	16.347
1953	17.108	744	-72	17.780	13.813	3.733	234	17.780
1954	18.178	1.420	73	19.671	14.810	4.661	200	19.671
1955	18.880	771	853	20.504	15.410	4.908	186	20.504
1956	19.650	821	297	20.768	15.632	4.919	217	20.768
1957	20.074	599	-67	20.606	15.798	4.453	355	20.606
1958	20.595	-	-225	20.370	16.163	3.813	394	20.370
1959	21.881	-198	-404	21.279	16.897	4.059	323	21.279

1 Corresponde al saldo de la nación en cuenta corriente con el exterior.
NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

Conviene mencionar además, los cambios ocurridos durante la década en el volumen total de bienes y servicios disponibles, cuyo resumen se ha consignado en el Cuadro I-5.

Con respecto a las tendencias de la demanda final interna, ya se han reseñado a grandes rasgos los cambios principales que tuvieron lugar en el consumo y la inversión internos. En cuanto a la demanda final externa, esto es, a las exportaciones de bienes y servicios, su volumen creció en forma más o menos sostenida durante la mayor parte del período, tal como puede verse en el Cuadro I-5. El nivel máximo aislado que se registra en 1953 es una excepción a la tendencia anotada y se debe a que las exportaciones de café registraron un volumen superior al de la producción, a expensas de las existencias, como efecto del mejoramiento de la demanda externa, nivel que fue seguido por una contracción notoria en las ventas de los años 1954 y 1955. Durante el lapso 1950-55, las exportaciones tendieron a perder importancia dentro de la demanda final, pues pasaron de 15.5 y 17.5 en 1950 y 1951, respectivamente, a 14.9% en 1955. El volumen de las exportaciones recobró su ritmo ascendente a partir de 1956, pero la demanda final interna, es decir, el conjunto de los gastos de consumo e inversión, dejó de crecer y decreció, por el contrario, pues el nivel de 85.1% del total alcanzado en 1955, bajó a 83.7 en 1958 y a 82.3 en 1959.

La composición de la oferta final tuvo cambios importantes durante el decenio. En el trienio 1950-52, la participación de las importaciones en la oferta final ascendía, en promedio, al 17.0% con poca variación de un año a otro. A partir de 1953, las importaciones comienzan a crecer más rápidamente que el producto bruto, de modo que en 1955 la participación de aquellas en la oferta se había aumentado al 2 Pero en el trienio 1956-58 tuvo lugar una drástica con tracción que hizo descender las importaciones en el último de esos años al 13 proporción inferior a la de cualquiera de los años restantes del decenio.

CUADRO I - 5
OFERTA Y DEMANDA FINALES
(en millones de pesos de 1958)

Año	OFERTA FINAL			DEMANDA FINAL							Total
	P. B. I. a precios de mercado	Importación de mercaderías y servicios	Total	DEMANDA FINAL INTERNA				Variación de existencias	Sub-Total	Exportacio- nes de mer- caderías y servicios	
				Consumo personal	Consumo del Gobierno	Inversión bruta interna fija					
1950	14.831.0	3.214.7	18.045.7	11.166.4	867.6	2.763.8	447.6	15.245.4	2.800.3	18.045.7	
1951	15.162.0	3.104.6	18.266.6	11.094.3	977.9	2.744.5	320.5	15.137.2	3.129.4	18.266.6	
1952	16.159.0	3.146.2	19.305.2	11.845.4	1.043.1	2.965.8	287.4	16.141.7	3.163.5	19.305.2	
1953	17.108.0	4.333.4	21.441.4	12.558.3	1.254.6	3.959.2	-225.8	17.546.3	3.895.1	21.441.4	
1954	18.178.0	4.791.7	22.969.7	13.505.1	1.304.9	4.680.5	- 19.0	19.471.5	3.498.2	22.969.8	
1955	18.880.0	4.992.0	23.872.0	14.048.4	1.361.7	4.919.6	- 11.7	20.318.0	3.554.0	23.872.0	
1956	19.650.0	4.565.2	24.215.2	14.303.3	1.328.9	4.677.4	241.2	20.550.8	3.664.4	24.215.2	
1957	20.074.0	3.850.9	23.924.9	14.609.7	1.188.3	3.503.8	949.1	20.250.9	3.674.0	23.924.9	
1958	20.595.0	3.271.0	23.866.0	14.931.2	1.231.5	3.285.3	528.0	19.976.0	3.890.0	23.866.0	
1959	21.881.0	3.577.6	25.458.6	15.643.7	1.253.2	3.515.9	543.0	20.955.8	4.502.8	25.458.6	

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

En síntesis, las características que el desarrollo, presenta durante el decenio pasado, descrita a grandes rasgos en los párrafos anteriores, muestran claramente cuán difícil es sostener un ritmo satisfactorio de progreso, partir de mercados externos inestables como el del café. El estancamiento relativo que tuvo lugar en la segunda mitad de la década indica que la capacidad de reacción de la economía interna ante los impactos del comercio exterior es aún relativamente baja. La demanda interna no ha jugado todo el papel dinámico que le corresponde, especialmente si se tiene en cuenta la baja elasticidad de oferta que caracterizó al sector agropecuario, en los años iniciales del periodo.

Sin embargo, durante la década se han iniciado o intensifica algunos procesos de importancia para el desarrollo del país, uno de los cuales se refiere a la tecnificación de las actividades agrícolas que ya ha comenzado a dar resultados para algunos productos de explotación comercial. Empero, este progreso técnico de la agricultura es hasta ahora esporádico, y, por otra parte, ha producido un importante volumen de desocupación en el campo, que el avance de la técnica no contribuirá a corregir. Como se verá en el capítulo respectivo, una solución completa al problema del atraso de la agricultura debería buscarse mediante la aplicación de programas encaminados a solucionar simultáneamente problemas sociales y económicos, inclusive a través de una reforma agraria integral. Un segundo proceso es la destitución de importación afecta tanto a la agricultura como a la minería y a la industria, en mayor grado en el caso de esta última, proceso que deberá afianzarse e intensificarse en el futuro. El tercero es el desarrollo de nuevos renglones de exportación, hasta ahora incipientes, pues, según se verá en las páginas que siguen, el sector exportador ha respondido muy débilmente a los incentivos ofrecidos al fomento de las exportaciones menores. El incremento y diversificación de las exportaciones es, con todo, de gran importancia, ya que permitirá al país atender las necesidades de importación de bienes de capital resultantes de la urgencia de obtener un crecimiento más acelerado del ingreso.

En los párrafos anteriores se han mencionado criterios elementos estructurales de la economía y se han anotado brevemente sus efectos sobre el curso del producto y del ingreso reales del país durante la década. Los elementos estratégicos más salientes son los que se relacionan con la población y la ocupación, con los sectores agropecuarios, externo y público y con el proceso de ahorro e inversión, de los que se discutirán detalladamente en los capítulos correspondientes del análisis sectorial.

B – INFLUENCIA DEL SECTOR EXTERNO

1. Desarrollo de las exportaciones

En el decenio pasado, el desarrollo económico de Colombia es tuvo gobernado de modo decisivo por las alternativas de la balanza de pagos y, en especial, por las fluctuaciones ocurridas en el poder de compra de las

exportaciones. En el Cuadro 1-6 puede verse cómo las exportaciones totales pasaron de 526.4 millones de dólares corrientes en 1951 a 763.0 millones en 1954, lo que significa un alza de más del 45% en tres años. Pero en los subsiguientes, la contracción en el valor de las exportaciones fue también violenta, pues en 1958 llegaron a un mínimo de 607.8 millones de dólares para reaccionar ligeramente en 1959 a 635.9 millones.

C U A D R O I - 6
LA BALANZA DE PAGOS 1950 - 1959
(Millones de Dólares corrientes)

	1.950	1.951	1.952	1.953	1.954	1.955	1.956	1.957	1.958	1.959
Cuenta Corriente con el Exterior										
Ingresos										
Exportaciones de bienes y servicios	437.6	526.4	514.6	670.9	763.0	657.3	738.4	667.3	607.8	635.9
Egresos										
Importaciones de bienes y servicios	407.9	482.6	476.8	626.3	743.4	759.0	751.8	601.1	511.1	528.8
Ingresos de factores al exterior	36.7	39.8	31.2	33.8	31.1	28.3	35.7	55.4	61.5	47.8
Total de egresos corrientes	444.6	522.4	508.0	660.1	774.5	787.3	787.5	656.5	572.6	576.6
Saldo corriente con el exterior	- 7.0	4.0	6.6	10.8	-11.5	-130.0	-49.1	10.8	35.2	59.3
Total	437.6	526.4	514.6	670.9	763.0	657.3	748.4	667.3	607.8	635.9
Cuenta Capital con el Exterior										
Ingresos										
Capital privado	13.5	30.2	14.7	38.5	73.3	10.9	22.4	29.3	9.9	51.2
Capital oficial y bancario	28.7	21.4	60.3	49.7	115.2	81.0	119.7	212.3	140.7	84.1
Total ingresos de capital	42.2	51.6	75.0	88.2	188.5	92.8	142.1	241.6	150.6	135.3
Donaciones recibidas	-	15.3	-	-	-	2.2	3.5	4.3	6.5	6.0
Disminuciones de reservas oficiales	11.6	-	-	-	-	95.4	-	12.6	1.7	-
Total	53.8	66.9	75.0	88.2	188.5	190.4	145.6	258.5	158.8	141.3
Egresos										
Capital privado	7.1	18.4	18.4	10.2	-	27.1	14.0	46.7	43.9	5.2
Capital oficial bancario	11.1	14.2	22.5	23.9	22.7	31.8	44.2	215.2	138.7	137.4
Errores y omisiones	27.8	10.3	10.0	30.9	71.7	1.1	26.7	5.9	10.4	8.4
Total egresos de capital	46.0	42.9	50.9	65.0	94.4	60.0	84.0	267.8	193.0	151.0
Donaciones concedidas	0.8	1.3	1.5	1.9	2.1	0.4	2.0	1.5	1.0	1.0
Aumento de reservas oficiales	-	26.7	29.2	32.1	80.5	-	9.6	-	-	48.6
Sub-Total	46.8	70.9	81.6	99.0	177.0	60.4	96.5	269.3	194.0	200.6
Saldo de la cuenta capital	7.0	- 4.0	- 6.6	-10.8	11.5	130.0	49.1	-10.8	-35.2	-59.3
Total	53.8	66.9	75.0	88.2	188.5	190.4	145.6	258.5	158.8	141.3

NOTA: Las entradas y salidas de capitales incluye valores que corresponden al financiamiento compensatorio de la Balanza de Pagos.

Las fuertes alteraciones que ha tenido la balanza de pagos, se motivaron en las variaciones de los ingresos originados por la baja de precios en las exportaciones cafeteras.

Los precios del café han jugado, por lo tanto, un doble papel. En efecto, mientras hacia la mitad de la década, las altas cotizaciones del grano tuvieron un efecto expansivo sobre la situación económica interna y sobre la capacidad para importar, durante la segunda parte del decenio, las bajas cotizaciones representaron, sin duda, el principal factor limitante del desarrollo económico, en razón de que, al no alcanzar el mayor volumen de la producción y de las exportaciones a compensar las pérdidas causadas por la baja de los precios, se redujo la capacidad importadora del país.

Según las cifras contenidas en el Cuadro I-7-a el café participó durante el decenio 1950-59, con un 77% aproximadamente del valor total de las

exportaciones de bienes, lo que hace de él la mayor fuente de divisas, con una importancia seis veces mayor a la del petróleo, que ocupa el segundo lugar en dichas exportaciones.

C U A D R O I — 7

PROMEDIOS ANUALES DE LOS PRECIOS DEL CAFE "MANIZALES"
EN NUEVA YORK

(en centavos de dólar por libra)

1950	53.25
1951	58.70
1952	57.01
1953	59.92
1954	79.93
1955	64.57
1956	73.97
1957	63.94
1958	52.34
1959	42.21

C U A D R O I-7-a

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES PARA EL PERIODO
1950-1959 1

	Millones de dólares corrientes	Distribución porcentual
1) Café	4.296	76.9
Petróleo	699	12,5
Otros	590	10.6
1) Total	5.585	100.0

1. Incluye exportaciones no registradas.

Además de su importancia como fuente de divisas, el café ocupa un lugar muy destacado en los demás aspectos de la economía colombiana, pues en los últimos años ha contribuido con casi un 12% a la formación del producto bruto, ha provisto de ingresos al 9% de la población y ha hecho aportes cuantiosos al erario público.

La sensibilidad de la economía colombiana, frente a la alternativa de los mercados internacionales del café, se agudiza por la estructura de la explotación cafetera. En efecto; a diferencia de otros países productores, en Colombia, una parte apreciable de la producción proviene de pequeñas explotaciones de tipo familiar. La extensión media de las fincas es de 3.2 hectáreas y un 94% de ellas tiene menos de 10 hectáreas de superficie. Esto indica que el ingreso medio de cada familia propietaria es relativamente reducido y, por lo tanto, es obvio que las variaciones en tales ingresos se

reflejan inmediatamente sobre la demanda interna de bienes y servicios, principalmente de artículos manufacturados de consumo.

Al lado de este efecto expansivo del ingreso cafetero, la oferta Interna de bienes y servicios ha sido relativamente elástica, pues, en el curso de la última generación, se ha establecido una sólida industria fabril que, en años recientes, ha podido abastecer una gran parte de la demanda de artículos de consumo popular, inclusive alimentos y textiles. Al propio tiempo, las inversiones realizadas en ciertos sectores auxiliares, como transporte y energía permitieron evitar la aparición de cuellos de botella graves y facilitaron el abastecimiento para la expansión de la actividad interna.

Las circunstancias anotadas explican fundamentalmente la reacción inmediata que experimentó el producto bruto interno en 1952-54, ante aumento de la demanda internacional del café. Sin embargo, la misma rapidez en la propagación del impulso primario derivado del sector externo acrecentó en la segunda parte de la década el impacto de la baja en los precios del café sobre los ingresos del sector productor y del resto de la economía.

En efecto, una baja de 10% en la cotización del grano en Nueva York significa para Colombia una reducción inmediata de aproximadamente 1.5% en el ingreso nacional, sin contar los efectos indirectos que acarrea el descenso. Si se considera que la baja en las cotizaciones del café ocurrida entre 1954 y 1959 alcanzó a un 43%, se ve la magnitud de los impactos que sufre la economía del país a causa de la inestabilidad de sus exportaciones (Cuadro I-7).

Una segunda consecuencia que resultó del brusco descenso de los precios del café entre 1956-58 fue la aparición de fenómenos inflacionarios resultantes de la fuerte disminución de los ingresos, de divisas en períodos en que la demanda de importaciones era alta. Esos fenómenos ocasionaron desajustes en las relaciones costo-precio que influyeron de modo desfavorable sobre la distribución de Ingresos y desviaron las inversiones hacia canales no económicos. Además, la reducción del ahorro real asociada con la baja del ingreso creó dificultades para el financiamiento de proyectos de inversión que se ejecutaban. En la medida en que los empresarios lograron acceso al crédito bancario, la financiación adquirió caracteres inflacionarios, y en otros casos, la iniciación de nuevos proyectos quedó diferida en perjuicio del desarrollo.

En los actuales momentos, las perspectivas de recuperación de los precios del café no serán promisorias, si el mercado quedare abierto al libre juego de la oferta y la demanda. En efecto, de los análisis realizados se desprende que la elasticidad-ingreso de la demanda del café en los principales países consumidores es pequeña, pues va de 0.3 a 0.6, lo que significa que, en los países desarrollados, la demanda del café no crece al mismo ritmo que el ingreso. Frente a este hecho se tiene que la producción de café a su vez, no responde con elasticidad a las variaciones del mercado, lo que conduce también a fuertes oscilaciones de precios en el mercado internacional. Así, los

productores han respondido tradicionalmente al estímulo de los precios aumentando la extensión de sus plantaciones, pero su lento desarrollo hace que los aumentos de producción se realicen con retraso de 4 o 5 años, lo que viene a crear excesos de oferta que agravan en forma dramática las fluctuaciones de los precios mundiales. Al mismo tiempo, la afluencia de nuevos exportadores en la post-guerra, especialmente los países africanos, está cambiando la estructura de la oferta internacional del grano. Ante estas circunstancias, debe buscarse la promulgación de acuerdos internacionales que aseguren a los productores un precio equitativo, al mismo tiempo que debe propenderse por una baja en los costos reales de producción para mejorar el ingreso de los cultivadores.

El segundo renglón de exportación es el que durante el decenio de 1950-59 contribuyó en 12% al valor de las exportaciones totales.

Al analizar las perspectivas del desarrollo petrolero de Colombia, como fuente de divisas, surgen, lo mismo que en el caso del café, interrogantes muy serios. En primer lugar, la posición de los exportadores ha sido tradicionalmente amenazada por la aparición de nuevos productores de bajos costos, lo que está implicando una modificación de la estructura del comercio internacional del producto; en segundo lugar, el aumento de la demanda interna de combustibles que se origina en el crecimiento cada vez más vigoroso de la economía, ocasionará un debilitamiento de los saldos exportables si no se incrementa correlativamente la producción.

La exportación registrada de otros productos, distintos al café y al petróleo, tiene una significación muy pequeña dentro del total y se reduce a algunos renglones agrícolas, entre los cuales se destaca el banano y un grupo reducido de artículos manufacturados.

La experiencia del decenio pasado en relación con el desarrollo de estas exportaciones no ha sido halagadora, especialmente si se comparan los escasos resultados obtenidos con los estímulos que se ofrecieron al sector exportador, para fines de diversificación.

Las exportaciones menores han tenido fuertes estímulos a lo largo del período analizado, entre los cuales el más importante es el relativo a la devaluación del año 1957. En los últimos años se han establecido también importantes privilegios tributarios y de otra naturaleza, como medios para estimular, la expansión de las exportaciones menores. Pero ni la devaluación ni las medidas directas de estímulo han producido ningún resultado apreciable sobre la composición y el volumen de tales exportaciones. Antes bien, algunos renglones han desaparecido durante la década y, aunque a veces han reaccionado, como es el caso del azúcar que volvió a salir al mercado exterior en 1961, su significación es aún mucho menor que en algunos años del pasado decenio. El fuel-oil tuvo incrementos considerables y constituye un rubro cuyas exportaciones se han originado en el hecho de que, para abastecer la demanda nacional de gasolina y similares, es preciso por razones técnicas, producir una

cantidad que sobrepasa las necesidades nacionales. También crecieron, en forma importante, rubros de exportaciones no registradas hacia países limítrofes, aprovechando algunas ventajas cambiarias existentes en ese comercio, que posteriormente han tendido a desaparecer.

2. Sustitución de Importaciones

La sustitución importaciones se ha impuesto como una necesidad económica del país frente a las dificultades para diversificar e incrementar las exportaciones. Las crisis periódicas de la balanza de pagos que ha sufrido Colombia, lo mismo que los demás países en desarrollo, han despertado la conciencia sobre el alto grado de vulnerabilidad de la economía nacional frente a la de manda exterior, originada por el hecho de que la demanda de importaciones tiende a crecer más rápidamente que el ingreso en la fase ascendente del ciclo y a bajar más lentamente en la de contracción. Al bajar los ingresos de divisas, sería posible, en principio, obtener el equilibrio de la balanza de pagos a expensas de la actividad económica interna, si el producto, el consumo y la inversión bajaran lo suficiente como para reducir en la medida necesaria la demanda de productos importados. En tales circunstancias, la sustitución de importaciones aparece como una alternativa que, a un mismo tiempo, permite disminuir el drenaje de divisas y contribuye a sostener los niveles de actividad interna, mediante la producción de artículos que antes se importaban.

Pero la significación de la sustitución de importaciones no está limitada a sus efectos sobre la balanza de pagos, sino que va mucho más lejos, pues la aplicación de restricciones a la importación crea condiciones favorables para el establecimiento de nuevas industrias dedicadas a la producción nacional de los bienes que antes se importaban sin limitaciones. Tal ha sido, a grandes rasgos, el proceso realizado en el curso del decenio. El análisis del sector fabril indica que las posibilidades de sustitución han estado entre los elementos dinámicos más poderosos de su desarrollo, especialmente para el establecimiento de industrias nuevas dedicadas a la producción de bienes intermedios o de capital.

Varias medidas se adoptaron durante la década 1950-59 para proteger las industrias de sustitución. La reforma arancelaria de 1951, que constituyó un paso muy importante en la política de protección de las industrias sustitutivas; la considerable ampliación que se hizo de las listas ya existentes de artículos de prohibida importación, especialmente a raíz de la crisis de la balanza de pagos de 1956, y la adopción del sistema de depósitos previos de importación, que, por significar una carga financiera para las importaciones, tiende a limitarlas y aún a suspenderlas definitivamente.

En desarrollo de esta política de sustitución de importaciones, en 1959 se reformó nuevamente el arancel, sobre la base de incrementar considerablemente la incidencia de los derechos específicos y advaloren y de gravar en mayor proporción que los bienes intermedios y de capital, los de consumos terminados, siguiendo en esto la línea del arancel de 1951.

El proceso de sustitución ha rendido, en la última década, resultados muy importantes para el desarrollo económico del país, en general, y ha sido particularmente intenso en el sector industrial. Este hecho se manifiesta en el surgimiento de industrias básicas nuevas como la siderúrgica, la soda cáustica, el ácido sulfúrico, las fibras de rayón, las hilazas textiles, etc., y en la expansión de otras de gran importancia, ya existentes, como refinerías, fábricas de llantas, papeles y cartones. Como consecuencia del buen éxito que se ha alcanzado con esta política de sustitución, las importaciones de productos manufacturados crecieron, en todo el decenio, más lentamente que el producto bruto interno. En efecto, las importaciones pasaron de un promedio anual de 367.0 millones de dólares en el período 1951-52 a 316.3 millones en 1957-59, o sea que su aumento fue sólo de 3.1%, mientras que el aumento del producto bruto interno fue de 33.1%. La cuantía de la sustitución de importaciones, implícita en las cifras anteriores, no es fácil de medir, pero, si se acepta una relación directa entre el producto bruto y las necesidades de importación, ella podría ser del orden de los 100 millones de dólares; Un cálculo exacto sólo podría hacerse después de una investigación detallada que tuviera en cuenta una serie de factores adicionales, como la evaluación de las elasticidades de demanda, el efecto de las restricciones aplicadas por el Gobierno, el grado en que se han creado o reducido las existencias internas de bienes importados y las sustituciones entre productos diferentes originadas por cambios en las preferencias de los usuarios o en los precios relativos de los bienes³.

El proceso de sustitución ha sido menos intenso, a primera vista, para las materias primas de origen agrícola, pues el promedio anual de las importaciones de estos bienes se elevó de 24,0 a 55.1 millones de dólares entre los cuatrienios 1947-49 y 1956-58, o sea que han crecido más rápidamente que la producción agrícola nacional y que el producto bruto interno. Pero, al calificar este resultado deben tenerse en cuenta dos hechos significativos, a saber: (a) que el desarrollo industrial de Colombia ha representado una traslación de la demanda intermedia de los productos terminados o semi-manufacturados a los bienes primarios, como ocurre con el ya notorio desplazamiento de las hilazas a la fibra, especialmente a lana, de la harina al trigo de los aceites a las semillas correspondientes, etc., y (b) el ya mencionado estancamiento de la producción agropecuaria durante la primera mitad del decenio. Estos y otros factores se combinaron para hacer más notoria la necesidad de importaciones de artículos primarios de la agricultura especialmente hasta 1956. En cambio, como ya se ha hecho notar, la sustitución de materias primas agrícolas, especialmente algodón, cebada y tabaco, ha alcanzado un notable dinamismo durante la segunda parte del decenio.

Al calificar los efectos de la sustitución de importaciones, no debe olvidarse que el desarrollo industrial del país ha creado nuevas necesidades de

³ En el capítulo industrial se hace un análisis más detallado de esta cuestión.

importación materias primas y de equipos. Si bien las importaciones totales han crecido solo en un 11.3% durante el último decenio, una elevada proporción de las mismas está destinada a hacer posible el mantenimiento del nivel de actividad Interna; por lo tanto, todo descenso en las importaciones que no pueda compensarse con la utilización de las existencias ya acumuladas de esos artículos, hace más difícil el aprovisionamiento de materias primas y bienes de capital para la actividad interna de producción. Es decir, que la vulnerabilidad de la economía se está agravando al agregarse a la dependencia del café, la de las importaciones de bienes esenciales.

Como se analiza en los capítulos correspondientes, las perspectivas inmediatas de sustitución de importaciones parecen concentrarse en las agrupaciones industriales de papel y pulpa, productos químicos, metalúrgicos de transformación y metálicas básicas y en algunos productos agrícolas como cacao, oleaginosas y lanas.

C – MOVIMI DE CAPITAL

Los movimientos de capital externo, durante el periodo 1950- 59, tuvieron en conjunto una importancia mucho menor que las fluctuaciones en el poder de compra de las exportaciones. El ingreso neto de capitales⁴, excluyendo los movimientos en las reservas oficiales, fue de 52.2 millones de dólares para el cuatrienio 1950-53. En 1954-56 tuvo lugar un pronunciado aumento, que se originó principalmente por la constitución de importantes créditos a corto plazo para financiar el alza de las importaciones. En los años siguientes hasta 1959 se registraron fuertes salidas netas⁵, debidas en parte al pago de la deuda comercial contraída en el período anterior y, en 1959, al crecimiento de las amortizaciones de la deuda pública. En definitiva, los saldos de los movimientos de capital coincidieron en su dirección con los cambios ocurridos en el poder adquisitivo de las exportaciones. Aunque con cierto retardo, con respecto al ritmo de las exportaciones, los movimientos de capital reforzaron la intensidad del movimiento cíclico y, en particular, las salidas netas en los años 1957-59 hicieron más difícil neutralizar las consecuencias adversas de la baja del precio del café.

Las cifras anteriores relativas a movimientos de capital, resumen fluctuaciones en sentido opuesto, de los pasivos a corto plazo y de otros movimientos de capital. Los primeros, especialmente llegaron a ser uno de los principales factores de presión sobre el equilibrio de las cuentas externas del país, a partir de 1953, tal como se analiza en el capítulo de la Balanza de Pagos.

En efecto, en 1954-56 se constituyeron deudas comerciales no consolidadas y otros pasivos a corto plazo, por magnitudes cuantiosas. A principios de 1957, cuando la baja de las exportaciones de café comenzaba a repercutir seriamente sobre las cuentas externas, tales deudas alcanzaron a

⁴ Incluye aumentos o disminuciones de los pasivos a corto plazo, oficiales y privados.

⁵ Incluye aumentos o disminuciones de los pasivos a corto plazo, oficiales y privados

500 millones de dólares, y agravaron seriamente el desequilibrio de la Balanza de Pagos.

Para eliminar ese factor de perturbación, el país debió realizar un esfuerzo de importancia. En primer lugar, se consolidó la mayor parte de esas deudas, de modo que permitieran su pago escalonado; con todo, en 1957 se pagaron 150 millones de dólares, utilizando el superávit de la cuenta corriente, préstamos externos y reservas de oro y divisas.

Al mismo tiempo, se hizo necesario generar excedentes anuales en la cuenta de mercaderías de la Balanza de Pagos, de 159 millones de dólares en promedio, tres veces más elevados que el promedio de 1954-1956, para financiar las amortizaciones de la deuda externa y la disminución de los pasivos a corto plazo, en momentos de baja de las exportaciones. Ello obligó a contraer fuertemente las importaciones, aún a expensas del abastecimiento de la actividad Interna. De esa manera, el peso de la imprevisión en el manejo de la Balanza de Pagos en 1954-1956 se transfirió al período siguiente y fue uno de los factores más significativos para determinar la política de austeridad en los órdenes cambiario, monetario y fiscal seguida en 1957 y 1958, a que se hace referencia más adelante.

El saldo neto de los movimientos de capital en el decenio ha sido poco importante con relación a los ingresos de divisas por exportaciones, tal como se aprecia en el Cuadro I-6. Asimismo, ha sido de escasa significación con respecto al ahorro interno, según se analizará más adelante. Puede decirse, por lo tanto, que el crecimiento económico en el período 1950-59 se debe casi enteramente al esfuerzo nacional.

D – INFLUENCIA DEL SECTOR AGROPECUARIO

Los indicadores del crecimiento sectorial que se ofrecen en el Cuadro I-3 expresan la medida en que las distintas ramas de actividad participaron del crecimiento real de la economía durante el decenio. Se observa en dicho Cuadro un contraste sumamente marcado entre el dinamismo demostrado por los sectores urbanos (industria, construcciones, comercio, transporte y finanzas) y el relativo estancamiento de la producción agropecuario durante la fase ascendente del ciclo en los años 1956-59 la producción agropecuaria demostró mayor vigor.

Hasta aquí se han analizado los efectos que el comportamiento del sector externo ha producido en el resto de la economía. Ahora se analizará la influencia del sector agropecuario, excluido el café. Con referencia a este sector, la pequeña participación que le cupo en la expansión general de la economía constituyó uno de los escollos más severos para el desarrollo. En efecto, la agricultura es la principal actividad productora de bienes y la que más recursos económicos utiliza, en Colombia. La magnitud de estos hechos puede apreciarse al confrontar las cifras respectivas de la agricultura y la industria correspondientes a 1958.

Según esa comparación con la industria (que ocupa segundo lugar en orden de importancia), el valor agregado de la producción agropecuaria era casi dos veces superior al de la producción manufacturera; y el capital en uso de la agricultura, incluyendo el ganado pero sin incluir el valor de la tierra, casi dos veces superior al de la industria, en tanto que la población activa del sector rural era casi diez veces superior a la población activa del industrial.

Con respecto al café, el estancamiento de la producción en los años de auge de los precios, lo mismo que su posterior crecimiento, puede explicarse por el largo tiempo que las plantaciones exigen para entrar en plena producción. En efecto, el alza de precios durante la primera parte del decenio estimuló a los productores a aumentar la cantidad de matas y a sustituir las más antiguas, pero la mayor oferta resultante no se manifestó hasta principios de 1956, cuando el auge del mercado había llegado a su fin. No debe excluirse por otra parte, el hecho de que la reducción de los precios recibidos por los productores en esos años los haya inducido a extremar las medidas para aumentar el rendimiento de las plantaciones como un medio de compensar parcialmente la baja de sus ingresos.

La expansión de la oferta, en momentos en que caía la demanda externa, obligó al Gobierno, por intermedio de la Federación Nacional de Cafeteros, a asumir el control de la comercialización del grano, en defensa de los precios internacionales y de los ingresos de los cultivadores. Este control empezó a tomar proporciones mayores especialmente a partir de 1957, en que se inició la política de retención de los saldos de cosecha, a través de pactos internacionales, para evitar que se saturara la capacidad de absorción de los mercados externos y del consumo nacional, con el fin de impedir una mayor caída de los precios mundiales. Aunque este sistema ha sido efectivo, será necesario avanzar hacia otras medidas menos gravosas, ya que el financiamiento de los excedentes ha empezado a constituir una seria carga para la economía y un factor que puede lesionar fácilmente las perspectivas de estabilidad financiera del país.

La producción agropecuaria total creció al 3.6% durante el decenio 1950-59, lo que significa que el ritmo de desarrollo del sector fue superior al de la población en un 0.8% (Cuadro I-8). Sin embargo, al hacer una segunda comparación entre los cuatrienios 1947-49 y 1956-58, se ve que, no obstante haber registrado el primero la máxima producción de los años iniciales de la post-guerra y demostrado también el segundo cierto dinamismo del sector agropecuario, la tasa resultante es de sólo 2.5% anual, o sea inferior a la del crecimiento de la población. El aumento de casi 4.5% con respecto al año anterior, registrado en 1959, no alcanzó a elevar la producción por habitante hasta los niveles del trienio 1947-49. En 1959 el índice respectivo era aún de 99.6%.

De las informaciones estadísticas disponibles, que no son siempre muy precisas, se deduce que la producción de los demás bienes agropecuarios,

excluido el café, creció a una tasa media de 2.4% anual entre los cuatrienios considerados. Las tendencias de la producción, en su conjunto, no fueron casi afectadas por el ciclo. Entre las excepciones más significativas se cuenta la producción de materias primas para la industria, a que ya se hizo referencia, pues durante la fase descendente del ciclo la escasez de divisas, las medidas de control de importaciones y la desvalorización del peso crearon oportunidades de expansión para algunos productos, especialmente para los que podrían ser objeto de sustitución de importaciones.

Entre 1947-49 y 1956-58, la producción ganadera creció más lentamente que la agrícola; entre los cultivos, los alimentos con un alto porcentaje de consumo en finca han experimentado un crecimiento más débil que las materias primas industriales y que los alimentos de mayor demanda entre las clases urbanas, el cual ha sido mucho más intenso. Estos dos últimos grupos, sin embargo, constituyen aún un porcentaje relativamente reducido de la producción nacional, y el aumento en sus tasas de crecimiento se explica en parte por los cambios en la estructura de la demanda. Si bien la información al respecto no es completa, puede afirmarse que el acelerado ritmo de urbanización, acompañado por un sostenido crecimiento industrial, ha producido un desarrollo más rápido en la demanda de algunos productos del grupo denominado otros alimentos, que incluye especialmente trigo, azúcar y arroz, así como del grupo materias primas industriales.

C U A D R O I — 8

VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

(en millones de pesos de 1958)

Períodos	Café	Otros Cultivos	Total	Producción Pecuaria	Total General
1947-49	1.582	1.999	3.581	2.097	5.678
1951-53	1.708	2.364	4.072	1.929	6.001
1956-58	1.945	2.661	4.606	2.418	7.024
1954	1.744	2.523	4.267	1.966	6.233
1955	1.589	2.625	4.214	2.201	6.415
1956	1.726	2.599	4.325	2.329	6.654
1957	2.045	2.585	4.630	2.444	7.074
1958	2.064	2.800	4.864	2.480	7.344
1959	2.170	2.965	5.135	2.539	7.674

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste

Desde el punto de vista de la oferta, el lento crecimiento global del sector agrícola obedece a un complejo de causas. Una de ellas es la utilización de la tierra, pues la mayor parte de los productos que han perdido importancia, relativamente, son cultivos de montaña, difíciles de comercializar, y que se logran con técnicas primitivas. En cambio, los cultivos de tierra plana, fácilmente mecanizables, cuya explotación se efectúa sobre bases económicas,

han experimentado un crecimiento promedio más rápido que el resto de la producción agrícola.

La escasez absoluta de tierra no ha sido, por cierto, un factor limitante de la producción en su conjunto, porque el sector agropecuario ocupa en los últimos años una superficie de casi 33 millones de hectáreas, de las cuales el 90% aproximadamente está dedicado a explotaciones ganaderas, casi siempre de tipo extensivo. Parte apreciable de esos suelos, de acuerdo con estudios parciales, serían utilizables en la agricultura o en una ganadería más intensiva que la que ahora se practica. No obstante, la fuerza de trabajo tiende a registrar concentraciones marcadas en ciertas regiones, por lo general de montaña, donde la parcelación de la tierra llega a grados muy elevados, en contraste con su escasez en las áreas ganaderas.

El retraso del desarrollo del sector agropecuario se manifestó también su baja capacidad para absorber capital. En efecto, las inversiones netas de dicho sector comenzaron a crecer en forma muy moderada, a partir de 1954, con apreciable retraso respecto a la vigorosa expansión operada desde 1952 o 1953 en los demás sectores, como la industria, la vivienda y los transportes. Es notorio que la ganadería, en particular, solamente ha hecho inversiones en apertura de tierras y en ganado, con detrimento de aquellas destinadas a elevar la productividad.

El estancamiento del sector agropecuario está vinculado estrechamente a factores asociados al régimen de tenencia de la tierra. Desde el punto de vista de la estructura de la producción, pueden distinguirse tres categorías de productores agrícolas, como ya se anotó en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, a saber:

(a) Los campesinos minifundistas, de muy bajos niveles de ingreso, cuya actividad se reduce a cultivos de subsistencia, con pequeños excedentes para el mercado local y, en el caso del café, con pequeñas cantidades individuales para el mercado internacional;

(b) Los latifundistas, con explotaciones extensivas de muy baja productividad relativa, dedicadas principalmente a la ganadería, y

(c) Los empresarios agrícolas de carácter comercial.

La producción de los campesinos minifundistas que incluye alimentos de consumo popular y café, se desenvuelve en muy bajos niveles de técnica y educación y, a causa de muy diversos factores, es insensible, en gran medida, a los incentivos usuales; la de los latifundistas, que se realiza en grandes extensiones relativamente inexploradas, es principalmente la carne, y tampoco es sensible a los mecanismos tradicionales del mercado; finalmente, la de los empresarios agrícolas de tipo comercial, se orienta al suministro de las materias primas industriales y de otros productos agropecuarios cuya demanda ha crecido intensivamente en los últimos años, muestra ya avances

tecnológicos importantes y responde con facilidad a las mejores perspectivas comerciales.

El atraso técnico-cultural y, en particular, la baja productividad se asocian con profundas cuestiones de carácter institucional, como las relativas al régimen de tenencia de la tierra. Por eso el desarrollo económico y social del país no solo requiere que las explotaciones agrícolas aumenten su productividad, sino que exige, al mismo tiempo, ciertos cambios estructurales, en virtud de los cuales los productos de alimentos populares puedan ensanchar su producción o desplazar su actividad a otros renglones, generalmente sustitutivos, según lo demande el incremento del ingreso, a todo lo cual contribuirá, sin duda, la reestructuración de la propiedad rural, que es uno de los objetivos de la reforma agraria.

La producción ganadera, a su vez, deberá incrementarse con mucha mayor celeridad para satisfacer la demanda interna y con miras a la exportación, pues parecen existir buenas perspectivas para ello.

Hay indicaciones de que, en los últimos años, la producción agropecuaria ha cobrado dinamismo, porque habiendo sido el índice de la producción total, con base en el período 1957-59, de sólo 110 en 1954 y de 117 en 1956, había llegado en 1959 a 136, lo que quiere decir que el crecimiento del trienio 1957-59 fue casi tan intenso como el de los 6 años precedentes. En este resultado ha influido sin duda un conjunto de factores de muy diversa índole, algunos de los cuales se desatacan en los párrafos siguientes.

La producción de café aumentó rápidamente hacia 1958-59 en parte como efecto de la entrada en producción de las plantaciones hechas en los años iniciales del decenio. Pero, además de los factores cíclicos, hay indicios de que se está operando una transformación gradual en la agricultura, pues, por una parte, se han desarrollado rápidamente los cultivos de materias primas, sustitutivos de importaciones, especialmente cebada, algodón y oleaginosas y, por otra, se ha registrado un cambio progresivo de las prácticas agrícolas. El progreso reciente en la producción agrícola no se debe tanto a la incorporación de nuevas tierras, como a la difusión de la agricultura a escala comercial, acompañada de un cierto desplazamiento de los cultivos de montaña, que no se prestan fácilmente a la explotación mecanizada, hacia los cultivos de tierras planas.

Al mismo tiempo, parcialmente como resultado de las políticas de fomento, se nota una mayor difusión del uso de variedades mejoradas de semillas y de la aplicación de insecticidas, pesticidas y abonos. Los avances logrados en los rendimientos por unidad de superficie han sido sumamente rápidos en algunos cultivos, en razón de que buena parte del producto de tales mejoras ha llegado a los agricultores.

La política de fomento en las zonas cafeteras incluye, paralelamente al uso de técnicas mejoradas en el cultivo del grano, medidas para estimular la

diversificación de la producción, con el objeto de poner al alcance de los agricultores fuentes adicionales de ingreso.

Los resultados de estas medidas están limitados, por ahora, a ciertas zonas y a ciertos cultivos y son aún demasiado parciales como para imprimir una dinámica de conjunto al sector agropecuario, de donde puede concluirse que, en ausencia de una política de desarrollo firme y sostenido, este sector continuará desempeñando un papel esencialmente pasivo frente a los adelantos del resto de la economía, siendo en tal caso, un obstáculo al progreso general.

Por las razones anotadas, este bajo dinamismo relativo del sector agropecuario ha tenido profundas consecuencias sobre el desarrollo de la economía en su conjunto. Además, la baja productividad y la desigual distribución de ingresos que prevalecen en él tienden a aumentar la diferencia entre los niveles de demanda de las economías rural y urbana, con la consiguiente limitación del crecimiento de la producción y de los ingresos de ambas.

Este fenómeno tiene especiales repercusiones sobre el desarrollo de la industria fabril. Si se toma en cuenta que el mercado de productos industriales se halla concentrado principalmente en las áreas urbanas (a principios de la década el consumo per capita de estos bienes era dos veces y media superior en las ciudades que en el campo), se ve cómo la capacidad del sector agrario para absorber productos manufacturados es uno de los grandes obstáculos al crecimiento acelerado de la industria.

Entre los dos grandes grupos en que puede clasificarse la actividad fabril, el de las industrias productoras de bienes de consumo (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado, vestuario e imprentas) y el de las que se dedican a producir bienes intermedios y de capital, el primero suministraba en 1959 las dos terceras partes del valor agregado por el sector manufacturero e incluye todavía las industrias más antiguas y de mayor arraigo. Además, es destacado el hecho de que en 1953, según estimaciones disponibles, las áreas urbanas absorbían un 64% de los bienes industriales producidos por el país. Estos dos fenómenos muestran, también, cómo la ausencia de un dinamismo vigoroso en el desenvolvimiento del sector agrario, al impedir la generalización de los consumos industriales, está frenando la expansión del sector industrial en volumen y en composición.

El argumento de que la baja capacidad de absorción de productos manufacturados demostrada por el sector agrario haya venido limitando el desarrollo de la industria no significa que ésta no esté creciendo. Lo que se quiere mostrar es que el desarrollo industrial registrado no es ni lo suficientemente acelerado ni se debe principalmente a las exigencias del sector agropecuario.

Las causas importantes del crecimiento industrial son otras, entre las cuales cabe destacar ahora el movimiento de población rural hacia las ciudades, que ha contribuido a aumentar la demanda de productos manufacturados, a causa del mejoramiento de los ingresos de muchos de los trabajadores desplazados, y de los nuevos hábitos de vida que estos inmigrantes van alcanzando.

Las consideraciones anteriores no significan necesariamente, sin embargo, que todos los campesinos incorporados a la vida urbana hayan mejorado su nivel de consumo, porque según se anota al analizar las tendencias demográficas, el proceso de urbanización en los últimos diez años estuvo acompañado por la formación de grandes grupos ocupacionales urbanos, de ingreso muy bajo, de lo cual puede inferirse que amplios sectores de la población ocupada en estas actividades han tenido niveles de vida no superiores a los del campesino medio y si, en muchos casos, inferiores.

El proceso de urbanización es un síntoma de desarrollo económico pero no basta por sí solo para asegurar un crecimiento del ingreso y del consumo a tasas satisfactorias, en ausencia de otros factores dinámicos, especialmente del sector agrícola.

Si se considera que el estancamiento relativo de la agricultura ha limitado el crecimiento de los ingresos y de la demanda de bienes de consumo en el mismo sector rural, puede inferirse que, aparte del aumento de población, la agricultura ha jugado un papel poco importante en el crecimiento de la demanda interna en el conjunto de la década, excepto por los mayores gastos de los productores de café en algunos años y por los de una minoría de personas de ingresos relativamente elevados.

E. — FORMIACION DE CAPITAL Y FINANCIAMIENTO

El cuadro I-9 contiene el resumen de las cifras relativas a la inversión bruta total y su financiamiento, en el decenio 1950-59.

Según estos datos, las inversiones brutas reales, medidas en pesos constantes de 1958, pasaron de 065 millones en 1951 a 4.908 en 1955 para luego descender hasta 3.813 en 1958 y recuperarse ligeramente a 4059 en 1959, lo que significa que, en estos nueve años, tuvieron un crecimiento aproximado de un tercio. Este importante esfuerzo de capitalización se ha realizado, en su mayor parte, con ahorros internos, dado que la contribución neta del ahorro externo, en el mismo lapso, fue sólo del 1.1% de la inversión bruta y del 2.0% de la inversión neta.

El Cuadro I-10 presenta los datos sobre la formación interna de capital, a precios corrientes de cada año.

C U A D R O I — 9
INVERSION BRUTA Y SU FINANCIAMIENTO 1
(en millones de pesos de 1958)

Año	Inversión	AHORRO BRUTO	
		Interno	Externo
1950	3.211	3.157	54
1951	3.065	3.087	- 22
1952	3.253	3.295	- 42
1953	3.733	3.805	- 72
1954	4.661	4.588	73
1955	4.908	4.055	853
1956	4.919	4.622	297
1957	4.453	4.520	- 67
1958	3.813	4.038	- 225
1959	4.059	4.463	- 404

1 Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

Como puede observarse, el ahorro de las personas, que incluye el de las sociedades que no son de capital, siguió el curso cíclico de la economía, hasta 1956, para luego evolucionar en los años 1957 y 1958 en forma muy diferente, efecto que podría deberse a una distorsión de precios originada en la devaluación monetaria, situación que tiende a normalizarse hacia 1959. Las sociedades en cambio, aumentaron su ahorro de modo sostenido durante todo el período, lo que puede apreciarse tanto si se mide a precios corrientes como a precios constantes, aumento procedente de factores impositivos que han inducido a los empresarios a retener una parte mayor de sus utilidades. El ahorro del sector público (cuyo origen radica, según se verá más adelante, en la tradición de prudencia en el manejo del gasto público y en un sistema impositivo relativamente sano que han permitido a los gobiernos obtener cuantiosos superávits en la cuenta corriente) creció vigorosamente entre 1951-55 y, a pesar del impulsando a los planes de fomento económico durante los últimos años, su descenso ha sido leve. Este fenómeno, ligado a comportamientos similares anteriores y posteriores a la década, significa que el ahorro del sector público tiene, en Colombia, una importancia muy grande en relación con el ahorro total.

Las empresas de capital⁶ y el sector público han constituido, en los años 1958-59, las dos fuentes principales del ahorro nacional bruto, mientras que el ahorro de las personas ha tenido serias variaciones en la participación durante esos años. Debe aclararse, sin embargo, que la baja significación que el sector de las personas tiene en la formación del ahorro se refiere al promedio de los aportes de las distintas categorías socio-económicas, que van desde las que no tienen posibilidad alguna de ahorro hasta las de empresarios y capitalistas que la tienen en magnitud apreciable.

⁶ Incluye provisiones para consumo de capital fijo.

CUADRO I - 10
FORMACION INTERNA DE CAPITAL

(en millones de pesos a precios corrientes de cada año)

	1.950	1.951	1.952	1.953	1.954	1.955	1.956	1.957	1.958	1.959
Formación bruta interna de capital fijo	1.113	1.189	1.333	1.786	2.161	2.379	2.526	2.644	3.285	3.818
Aumento de existencias	212	171	159	- 146	- 20	- 2	178	- 890	528	562
Total	1.325	1.360	1.492	1.640	2.141	2.377	2.704	3.534	3.813	4.380
Ahorro de las sociedades de capital	57	61	59	80	161	137	206	326	431	530
Ahorro de las unidades familiares	521	343	393	467	586	399	701	903	221	493
Ahorro del Gobierno General	252	379	409	413	572	604	612	717	950	1.198
Superávit (+) o déficit (-) de la Nación en cuenta corriente	14	- 10	- 16	- 27	29	325	123	- 44	- 225	- 380
Provisiones para el Consumo de capital fijo	481	587	647	707	793	912	1.062	1.632	2.436	2.539
Total .. .	1.325	1.360	1.492	1.640	2.141	2.377	2.704	3.534	3.813	4.380

NOTA: Cifras provisionales sujetas a ajuste.

Mientras en los años de auge, 1951-55, el crecimiento, de la inversión se orientó hacia la formación de capital fijo (Cuadro I-11); y las existencias tendían a estabilizarse⁷, en los posteriores ocurrió lo contrario, o sea que las inversiones brutas se redujeron y las existencias subieron en forma pronunciada, alcanzando éstas su máxima variación anual en 1957, aunque los aumentos en los años siguientes fueron también de importancia. Este último fenómeno se debió fundamentalmente a la acumulación de saldos de las cosechas de café y al alza en las existencias de artículos importados y de ganado de renta.

Las inversiones en maquinaria y equipo insumieron, entre 1950-55, una porción creciente de la inversión bruta total, habiendo alcanzado a pasar del 42 al 58%, y cayeron bruscamente a partir de 1956. La edificación privada no sufrió el mismo impacto que los demás sectores, hecho este que, junto con la entrada en servicio de la capacidad excedente de producción que se habla generado durante los años de auge, en algunos sectores, contribuyó a sostener el ritmo de la actividad económica.

La estructura de la inversión en el decenio presenta, sin embargo, algunos puntos débiles, pues mientras unos sectores participaron activamente en el proceso de capitalización que tuvo lugar, otros se quedaron relativamente muy atrás. Entre estos está, en primer lugar, la agricultura que, como ya se hizo notar, sólo atrajo una parte muy pequeña de los recursos totales, a pesar de su baja productividad y de las necesidades y posibilidades de aumentar la densidad de su capital, y, en segundo lugar, las inversiones de carácter social

⁷ Por razones de disponibilidad de información estadística, la cuenta de variación de existencias Incluye solamente los rubros de caté, ganado de renta e Inventarios de sociedades anónimas, y por consiguiente, los movimientos de existencias. Que no llegaron a ser incluidos en esta cuenta están implícitamente considerados como consumo.

que, en su conjunto, fueron insuficientes para hacer frente a las necesidades y cuyos déficit crecientes contrastan vivamente con el proceso pura mente económico. Por otra parte, la dirección de las inversiones sociales no fue siempre la más conveniente, ya que la forma de su aplicación contribuyó a aumentar las disparidades entre los niveles rurales y urbanos y a agudizar el déficit de vivienda y de otros factores de bienestar en relación con las clases menos favorecidas económica mente.

1. — Inversión Pública Interna

En la sección relativa a las finanzas públicas, se trata de la inversión pública como un aspecto de la actividad gubernamental. Aquí nos limitamos a reseñar su importancia dentro de las inversiones totales.

C U A D R O I — 11

COMPOSICION DE LAS INVERSIONES BRUTAS

(En millones de pesos a precios de 1958).

Año	Total	Destino		Naturaleza	
		Formación de Capital fijo	Variación de existencias	Maquinaria y equipo	Construcciones y mejoras
1950	3.211	2.764	447	1.367.3	1.396.7
1951	3.065	2.745	320	1.509.4	1.235.6
1952	3.253	2.966	287	1.630.7	1.335.3
1953	3.733	3.959	- 226	2.426.4	1.532.6
1954	4.661	4.680	- 19	2.730.2	1.949.8
1955	4.908	4.920	- 12	2.844.8	2.075.2
1956	4.919	4.677	242	2.574.7	2.102.3
1957	4.453	3.504	949	1.435.0	2.069.0
1958	3.813	3.285	528	1.378.3	1.906.7
1959	4.059	3.516	543	1.353.9	2.162.1

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

Las inversiones reales del Gobierno General⁸ representan, durante el decenio, un 21% de la inversión interna total (Cuadro I-12), tasa que varió relativamente poco durante el decenio a pesar de que en 1955 y 1956 tuvo un ligero auge.

El análisis detallado de las inversiones del decenio, según su naturaleza, indica que la mayor parte de la inversión pública real se operó en construcciones, entre las cuales predominan las relacionadas con la formación de capital básico (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, obras fluviales, electrificación, servicios municipales, etc.). Las adquisiciones de bienes de capital, que en algunos años de la década fueron cuantiosas, se refieren principalmente a equipo y materiales para las obras anotadas. Las inversiones

⁸ En el capítulo referente al desarrollo de las finanzas públicas en el decenio 1950-50, se consignan las definiciones referentes a la denominación "Gobierno General". "Gobierno Nacional", etc.

en fomento agrícola, en cambio, tienen muy poca importancia dentro del conjunto.

Las inversiones financieras incluyen especialmente la amortización de la deuda pública, los aportes de capital, los préstamos a empresas industriales, la adquisición de activos existentes, etc. Las su mas invertidas para desarrollo de la industria siderurgica y de los transportes explican los niveles relativamente altos a que llegaron es tas inversiones entre 1952 y 1956.

El financiamiento de la inversión pública, que se resume en el Cuadro I-13 tiene como fuente principal el ahorro público, equivalente al superávit entre los recursos y los gastos en cuenta corriente. En vista de la significación que tiene el ahorro público dentro de las finanzas públicas de Colombia, es conveniente reseñar a grandes ras gas su curso durante el decenio.

C U A D R O I — 12
INVERSION TOTAL DEL GOBIERNO GENERAL¹

(en millones de pesos de 1958)

Año	Inversión Real Directa				Otras inversiones ²		
	Total a + b	Total a	Bienes de capital	Construc- ciones	Total b	Amortización de la deuda	Otras
1950	790	498	163	335	292	232	60
1951	893	581	151	430	312	260	52
1952	952	560	154	406	392	293	99
1953	1.130	737	192	545	393	265	128
1954	1.435	1.041	334	707	394	261	133
1955	1.597	1.234	319	915	363	251	112
1956	1.641	1.239	368	871	402	230	172
1957	1.282	937	167	770	345	247	98
1958	1.166	852	160	692	314	238	76
1959	1.191	868	179	724	323	230	93

1 Comprende el Gobierno Nacional, Departamental, Municipios e Instituciones Descentralizadas.

2 Incluye amortizaciones de la deuda externa y aportes al sector privado.

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

Por las cifras del Cuadro I-14, que es un resumen de las entra das y de las erogaciones corrientes del Gobierno, se ve que, a precios corrientes de cada año, los ingresos crecieron de 773.0 millones de pesos en 1950 a 2.914 millones en 1959, y los gastos pasaron de 520.6 a 1.715.8 millones en el mismo lapso, lo que significa que, una vez eliminados de estas cifras los efectos de las fluctuaciones de precios durante el período, los gastos reales, a precios constantes de 1958, subieron en 43% y los ingresos en 59%.

Los ingresos corrientes reales reflejan el curso del ciclo eco nómico, pues en la fase ascendente, 1950-55 tuvieron un crecimiento vigoroso que llegó

aproximadamente a 68% y, en la fase descendente, también se contrajeron sensiblemente, ya que en 1958 eran inferiores en 15% con respecto a 1955, y, con la recuperación económica que se inició en 1959, recobraron su ritmo de crecimiento y subieron en 20% hasta 1960, en relación con la mínima de 1958.

Como puede apreciarse, las fluctuaciones más fuertes han tenido lugar en las compras de bienes y servicios.

C U A D R O I - 13

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

(millones de pesos corrientes)

Año	Gastos de Capital			Recursos de capital			Porcentaje sobre el total de gastos de capital	
	Total	Inversión real directa	Otras Inversiones 2	Total	Ahorro del gobierno	Otros recursos 1	Ahorro (%)	Otros recursos (%)
1950	330.4	208.3	122.1	330.4	252.4	78.0	76.4	23.6
1951	420.0	273.2	146.8	420.0	378.6	41.4	90.1	9.9
1952	468.9	275.8	193.1	468.9	409.3	59.6	87.3	12.7
1953	588.6	383.7	204.9	588.6	412.9	175.7	70.1	29.9
1954	723.3	524.7	198.6	723.3	572.2	151.1	79.1	20.9
1955	863.4	667.1	196.3	863.4	604.1	259.3	70.0	30.0
1956	973.5	734.9	238.6	973.5	611.8	361.7	62.8	37.2
1957	966.4	706.2	260.2	966.4	716.5	249.9	74.1	25.9
1958	1.165.6	851.5	314.1	1.165.6	949.9	215.7	81.5	18.5
1959	1.359.1	990.7	368.4	1.359.1	1.198.2	160.9	88.2	11.8

1 Recursos del crédito, recursos del balance del Tesoro y Varios.

2 Incluye amortizaciones de la deuda externa y otros aportes al sector privado.

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

El ahorro público representa, en Colombia, alrededor de una tercera parte de los ingresos corrientes, posición que ha mantenido con relativa estabilidad a través de todo el decenio, durante el cual ha financiado aproximadamente las tres cuartas partes de la inversión total real del Gobierno, lo que significa que el endeudamiento y otras fuentes financieras han jugado un papel relativamente menor.

Que la importancia del ahorro público se haya mantenido relativamente estable a través del decenio no significa que su volumen no haya experimentado variaciones. En efecto, durante la fase ascendente del ciclo, 1950-55, en que la inversión pública crecía rápidamente, el porcentaje de ahorro público sobre los gastos de capital tendió a crecer (90 en 1951, 87 en 1952, 63 en 1956) y durante la fase descendente, 1955-59, en que las inversiones bajaron más que el ahorro, este alcanzó a significar aproximadamente el 77% del total de los recursos financieros, para el periodo.

**INDICES DE LOS COMPONENTES PRINCIPALES DE LOS
GASTOS CORRIENTES REALES DEL GOBIERNO GENERAL**

(Base: 1950 = 100)

Año	Total de gastos corrientes.	Remuneración del trabajo.	Compras de bienes y servicios.	Gastos de transferencias.
1950	100.0	100.0	100.0	100.0
1955	159.4	132.5	238.4	186.8
1956	143.6	134.0	138.8	196.5
1959 a	152.2	142.2	148.6	206.1

a Provisional.

C U A D R O I — 14

**GASTOS, INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS Y AHORRO
DEL GOBIERNO GENERAL**

Año	En millones de pesos corrientes de cada año		Ahorro	En millones de pesos de 1958	
	Ingresos Corrientes	Gastos Corrientes		Ingresos Corrientes	Gastos Corrientes
1950	773.0	520.6	252.4	1.688.4	1.084.6
1951	992.5	613.9	378.6	2.011.6	1.206.1
1952	1.000.0	690.7	409.3	2.127.9	1.297.7
1953	1.269.2	856.3	412.9	2.347.5	1.555.0
1954	1.572.4	1.000.2	572.2	2.737.1	1.601.8
1955	1.728.9	1.124.8	604.1	2.845.5	1.728.9
1956	1.826.7	1.214.9	611.8	2.714.3	1.682.6
1957	1.998.8	1.282.3	716.5	2.506.0	1.555.7
1958	2.487.7	1.537.8	949.9	2.487.7	1.537.8
1959	2.914.0	1.715.8	1.198.2	2.684.1	1.545.2

NOTA: Cifras provisionales, sujetas a ajuste.

El Gobierno Nacional es el principal agente financiero dentro del sector público. En efecto, durante todo el período que se analiza recibió la mayor proporción de los ingresos y en el trienio 1957-59 participó con un 68% de los ingresos corrientes y de los préstamos del Gobierno General, mientras que sus propios gastos, excluidas las transferencias intergubernamentales, alcanzaron sólo el 50.0% de los gastos totales consolidados del Gobierno General. La diferencia entre la proporción de ingresos y gastos se explica principalmente por las transferencias y aportes que el Gobierno Nacional hizo a los Departamentos, Municipios e Institutos descentralizados, los cuales alcanzaron en promedio a un 14% de los gastos consolidados totales del sector gobierno, equivalente a 20.0% de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional.

El movimiento producido en la deuda pública también obedece principalmente a las operaciones del Gobierno Nacional, cuyas fuentes principales de crédito han sido los préstamos externos, seguidos por la venta de títulos de la deuda interna a las instituciones financieras y el endeudamiento con el Banco de la República.

Como puede verse, la deuda total ha crecido moderadamente entre los años Indicados. Tal crecimiento está limitado a la deuda externa y refleja los préstamos recibidos principalmente para financiamiento de inversiones en transporte, electricidad e industria, pues la deuda interna aumentó apenas un poco más que el nivel general de precios, lo que quiere decir que el crecimiento real de este sector de la deuda ha sido muy pequeño.

La Política de endeudamiento externo seguida por el Gobierno ha sido la de contraer nuevos préstamos por una cuantía superior a la de las amortizaciones anuales, lo que ha contribuido a ampliar los recursos externos del país. La deuda externa aumentó significativa mente, no sólo en términos monetarios, sino también en términos reales. En cuanto al endeudamiento interno, el monto de la deuda pública ha crecido en forma paralela al nivel general de precios, o sea que, en términos reales, ha permanecido aproximadamente constante, lo que permitió que el ahorro privado real se orientara principalmente a financiar las inversiones privadas.

Cabe observar sin embargo, que la estabilidad en el volumen de la deuda interna es resultado del alza inflacionaria de precios, la cual deprimió su poder de compra real, proceso que, aparte de sus repercusiones sobre los tenedores de valores que han visto contraerse el valor real de sus activos, ha tenido como efecto demorar el desarrollo del mercado de valores en Colombia y encarecer el costo de la financiación interna del Gobierno.

2. Inversión Privada Interna

Las inversiones privadas representan para el periodo un 80.0% de la inversión total y su financiamiento se verifica principalmente a través del ahorro privado interno y, en pequeña medida, por el aporte del capital privado extranjero, el cual está concentrado con preferencia en la extracción del petróleo, el cultivo del banano de exportación y algunas actividades comerciales y financieras, siendo relativa mente muy pequeña su contribución al financiamiento de otras actividades. En cambio, los créditos de proveedores extranjeros llegaron a ser cuantiosos en algunos años del decenio⁹.

Los mercados de crédito y de capital están relativamente desarrollados en Colombia con respecto a otros países de América Latina, aunque en grado insuficiente frente a las necesidades de financiamiento del sector privado, de

⁹ La deuda comercial llegó a un máximo de 500 millones de dólares en 1957, pero ha sido consolidada y se está pagando regularmente. El saldo a fines de 1960 ascendía a 51.3 millones de dólares.

modo que la proporción de autofinanciación en la inversión es elevada. Se estima que en 1958-59 alcanzó por lo menos al 30% de la inversión privada.

Los principales medios institucionales de financiamiento de la inversión privada son la emisión de acciones por parte de las sociedades anónimas y el crédito bancario.

La emisión de acciones representó en 1958-59 un 10% de la inversión bruta del sector privado. Aunque existe un mercado activo para esta clase de valores, a los que se han agregado en años recientes los bonos de sociedades anónimas, muchas de las emisiones de acciones se colocan entre los antiguos accionistas, salvo las compañías más grandes y conocidas que colocan una parte de sus acciones en el público. En los últimos años las sociedades anónimas han empezado a emitir bonos de interés fijo, cuya proporción es aún pequeña comparada con la emisión de acciones. En 1958-59 estos sólo ascendieron a 20 millones, lo que representa el 3.0% de las acciones emitidas en el mismo tiempo. La forma más importante de financiamiento que utilizan las sociedades es la formación de reservas y la reinversión de ganancias. En conjunto, las fuentes internas suministraron en 1958-59 un 44% del total de fondos recibidos por las sociedades anónimas, contra un 25.0% recibido mediante suscripciones de capital y un 31.0% a través del endeudamiento.

El incremento neto del crédito bancario al sector privado, excluido el Banco de la República, representó en los dos últimos años una octava parte de la inversión bruta de este sector. Cabe hacer notar que el Gobierno trata de promover el otorgamiento de créditos a más de un año de plazo mediante tasas preferenciales de redescuento y préstamos del Banco de la República. Sin embargo, el crédito a largo plazo, más de 5 años, al parecer se dirige más bien a operaciones vinculadas con la industria de la construcción que a la financiación de la producción agrícola e industrial. También es probable que una parte apreciable del crédito acordado a la industria fabril, el comercio y otros sectores, se haya desviado en los últimos años al financiamiento de los depósitos de importación, aunque faltan informaciones para medir exactamente esa desviación.

Las demás fuentes institucionales internas incluyen principalmente préstamos e inversiones de compañías de seguros y capitalización, y de fondos de previsión, pero, en conjunto, son de menor importancia que las mencionadas anteriormente.

El acceso de las empresas a los mercados de capital y de crédito no es siempre satisfactorio, lo que ha llevado al Gobierno a adoptar medidas para favorecer determinados sectores, entre las cuales están la creación de instituciones especializadas, la política de redes cuentas y préstamos del Banco de la República y las disposiciones sobre inversiones obligatorias por parte de las entidades financieras, cuyos resultados se analizan brevemente en los párrafos siguientes.

a) El Gobierno se ha preocupado por promover el crédito a la agricultura, en primer lugar, mediante instituciones especializadas como la Caja de Crédito Agrario, los Bancos Ganadero y Cafetero, y, en segundo lugar, por disposiciones aplicables a los créditos de los Bancos comerciales que deben invertir el 15.0% de sus depósitos en préstamos al sector agropecuario. Esta política se complementa con preferencias en el redescuento acordado por el Banco de la República.

La Caja Agraria contribuye aproximadamente con un 56.0% de los 1.268 millones adelantados al sector agrícola por el sector bancario, a fines de 1959. Además de las formas anteriores, la Federación Nacional de Cafeteros también participa en la financiación de la agricultura, pues, por una parte efectúa inversiones en las zonas cafeteras, para el fomento y diversificación de la agricultura y, por otra, ha contribuido a establecer el Banco Cafetero, que también es una fuente importante de financiación de la agricultura. Los fondos ganaderos aportan sumas moderadas para préstamos en ese sector.

A pesar de la ayuda prestada por el Gobierno y del volumen apreciable de crédito que ha hecho posible el Banco de la República, subsisten dificultades para el financiamiento de la agricultura, especialmente muchos pequeños agricultores carecen de activos suficientes para acudir a fuentes institucionales de crédito. En particular, existiría escasez de crédito a mediano y largo plazo especialmente teniendo en cuenta las crecientes necesidades de inversión de este sector para cumplir las metas del plan de desarrollo.

b) El financiamiento de la industria se realiza en forma principal por las propias empresas. El crédito bancario que hasta 1956 hizo una contribución adicional ha tenido una tendencia decreciente a partir de 1957 y hasta el año 1959.

Las pequeñas empresas encuentran dificultades severas para financiar su expansión debido a la insuficiencia de sus reservas y también, al parecer, al recelo de muchos de sus dueños para aceptar nuevos socios capitalistas. El Banco Popular es hasta ahora la principal fuente especializada de financiación bancaria para estas industrias, pero sus recursos son limitados para atender la demanda.

Un nuevo instrumento se ha agregado recientemente a la financiación de la industria privada con la creación de las corporaciones financieras. Constituyen estas corporaciones un medio potencial muy significativo para robustecer el mercado de títulos, tanto públicos como privados; sin embargo, la experiencia es todavía demasiado reciente como para evaluar sus resultados.

c) Los principales canales de financiación en materia de Edificación urbana son el Instituto de Crédito Territorial, en lo relacionado con la vivienda popular, y el Banco Central Hipotecario en el otorgamiento de préstamos hipotecarios para vivienda de clase media y alta. El primero es financiado con

recursos del presupuesto nacional y por operaciones de crédito, mientras que el segundo coloca valore: hipotecarios. Las compañías de seguros también efectúan financiaciones de edificios.

El mercado de hipotecas privadas es activo, pero las tasas de interés son relativamente altas en comparación con las de los préstamos hechos por las entidades anteriores.

A pesar de todas las medidas crediticias adoptadas por el Gobierno Nacional que tienen el sentido de canalizar los recursos financieros a actividades productivas y de fomento económico, el resultado de ellas no ha sido tan satisfactorio como era de esperarse, debido principalmente a que los organismos prestamistas de fomento exigen para la extensión de un préstamo innumerables requisitos que en la mayoría de los casos los solicitantes no están en capacidad de cumplir. Además hay que anotar la circunstancia de que en ciertos casos los usuarios de los préstamos los destinan a fines diferentes a los que se señalan en sus peticiones. Por estos motivos se hace indispensable una acción oficial para controlar la finalidad del crédito otorgado, así como la de agilizar y simplificar los requisitos que dificultan la obtención de los préstamos.

d) El mercado de valores de renta se ha desarrollado en grado apreciable durante los últimos diez años, aunque en forma dispareja. Aunque está creciendo la participación del ahorrista privado no ha llegado al grado que sería deseable.

Durante los últimos años, hasta 1959, los títulos de la deuda pública interna consistían principalmente en títulos al 5.0% de interés y 15 años de plazo. Las tendencias inflacionarias que se registraron entre 1956 y 1958, unidas al relativamente bajo interés ofrecido, desalentaron a los inversionistas privados, lo que ha limitado el mercado de esos títulos a los bancos y entidades financieras.

Muchas de las dificultades para expandir el mercado de títulos gubernamentales se relacionan claramente con la tasa de interés relativamente bajo de las emisiones ofrecidas hasta 1959, que no las hacían atractivas en relación con otros papeles. La política financiera seguida en 1960 y 1961 comprende varias medidas de significativo alcance, adoptadas con el propósito de promover las inversiones privadas y encauzarlas hacia destino concordantes con los objetivos del desarrollo económico y social.

Algunas de estas medidas están dirigidas a conseguir un ensanchamiento del mercado de valores gubernamentales, atrayendo en mayor medida al público inversionista hacia esta clase de papeles. En Marzo de 1960, se dispuso la emisión de 70 millones de pesos en títulos denominados "Bonos de Desarrollo Económico", dentro de un total autorizado de 200 millones de pesos, en dos series de 35 millones cada una. Las características de estos papeles en cuanto a plazos y tasas de interés son más atractivas para

el inversionista que las de las emisiones anteriores, además los títulos están exentos de todo impuesto.

Mediante una campaña de propaganda, el Gobierno ha buscado despertar el interés del público hacia esta emisión. Es aún demasiado temprano para poder apreciar a cabalidad los resultados de esos esfuerzos, pero cabe afirmar que el gradual ensanchamiento del mercado de valores del Gobierno es un objetivo de gran importancia para la financiación de los programas de desarrollo económico y social. En particular, la colocación de esos valores entre el público, esto es, fuera de los bancos e instituciones financieras, constituye un mecanismo eficaz para canalizar el ahorro privado en la dirección fijada por la política del Gobierno, dentro de un marco de estabilidad monetaria. Sin embargo, para que se conforme un mercado de títulos sólido y estable será necesario, por una parte, que los valores resulten atractivos en cuanto a rendimiento, seguridad y liquidez y, por otra, que se provea en forma adecuada a la vigilancia y control de su mercado con el objeto de prevenir situaciones de desajuste entre la oferta y la demanda de fondos de inversión que podrían provocar fluctuaciones indeseables.

En 1960 se modificaron las disposiciones relacionadas con la inversión obligatoria, por los bancos, compañías de seguros y otras entidades financieras, de una parte de sus fondos en valores u operaciones de determinada naturaleza. Dichas modificaciones conllevan un aumento de la proporción que tienen esas inversiones forzosas dentro de las inversiones totales de aquellas empresas y una orientación hacia el financiamiento de los programas de desarrollo de obras de fomento económico, vivienda popular, agricultura e industria.

De acuerdo con los análisis hechos en 1960, se estima que en el curso de 1961-64 el régimen de inversiones forzosas permitirá canalizar hacia los fines indicados un total de 675 millones de pesos, la mitad de los cuales serán aplicados al financiamiento de viviendas, un 20.0% aproximadamente a la agricultura, incluyendo primordialmente la financiación de proyectos de colonización y parcelación, otro 20.0% aproximadamente al Gobierno y el resto a la industria. En relación con la política financiera, cabe mencionar varias disposiciones sancionadas en 1960 y en lo que va corrido del 61, relativas a la organización del mercado de capitales. Así, se reglamentó la organización, funciones y operaciones de las Bolsas de Valores, con lo cual se subsanaron ciertos vacíos en la legislación vigente y se dio mayor precisión a las normas en otros casos.

Igualmente, en 1960 se autorizó el establecimiento de sociedades administradoras de inversiones, con el objeto de concentrar en ellas los recursos de pequeños y medianos ahorristas, a través de la venta de sus acciones entre los mismos y de invertir esos ahorros en valores diversificados, reduciendo los riesgos que corren los inversionistas individuales para regularizar el rendimiento medio de la Inversión. Se modificaron también las disposiciones que rigen la organización y funcionamiento de corporaciones

financieras, con el fin de promover la financiación a mediano y largo plazo de las industrias, como una forma de subsanar la falta de esta clase de operaciones por parte de los bancos. Entre las funciones de estas corporaciones está la promoción de condiciones técnicas y administrativas que estimulen la inversión de capitales, tanto nacionales como extranjeros, en empresas industriales, mediante aportes de capital, compra de bonos y colocación en el mercado de títulos emitidos por terceros, etc.

Se autorizó igualmente la constitución de fondos mutuos de inversión en empresas que tengan fines de lucro, con participación de los trabajadores y la contribución de las empresas respectivas.

F – ASPECTOS DE POLITICA ECONOMICA

Durante el periodo 1950-59, no siempre existió, por parte del Estado, una política económica orientada a lograr un desarrollo económico firme y sostenido. Con respecto a la política de desarrollo de los recursos productivos del país cabe señalar, a modo de ilustración, algunos ejemplos de interés. En el campo de la agricultura, existen varias importantes instituciones estatales cuya actividad no ha sido suficiente para emprender y sostener campañas de fomento de gran importancia para el cumplimiento de las metas de desarrollo. Lo propio ocurre con la industria, pues las iniciativas y funciones que corresponden a los organismos oficiales se han visto muy disminuidas e incluso, en veces, totalmente detenidas por muchos años como en el caso de un proyecto de fabricación de pulpa para papel, perdiéndose cuantiosas cantidades de divisas que el país hubiera podido ahorrar, con destino a la importación de bienes de capital u otros bienes intermedios que no pueden producirse en el país. El gasto público ha experimentado fases de expansión y de contracción al volumen de las actividades del Gobierno y, en particular, de los gastos exigidos por el desarrollo económico y social estuvieron supeditados en buena parte a los aumentos o disminuciones ocurridos en los ingresos corrientes del Estado en términos reales. Como ya se anotó en los párrafos anteriores, durante la fase expansiva del ciclo, hasta 1955, crecieron aceleradamente tanto los gastos de consumo como los de inversión, al impulso de ingresos tributarios en rápido ascenso y de cuantiosos préstamos durante los últimos años de ese periodo.

Hacia el final del período, sin embargo, se produjo la crisis en el precio del café. El deseo de mantener una política fiscal de expansión en esas condiciones habría de llevar al país hacia su endeudamiento con el exterior, por una parte, y al financiamiento del presupuesto con recursos inflacionarios, por la otra. El periodo de expansión llegó a su fin en 1956. Durante los dos años siguientes, coincidiendo con la agravación de la crisis cafetera, tuvo lugar un periodo de restricciones monetarias, basado en una política gubernamental de austeridad que se manifestó en el descenso de los gastos de consumo e inversión, en términos reales. La caída, sin embargo, fue más acusada en la última de esas categorías.

La atención principal en materia de política económica en esos años se dirigió hacia la defensa de la Balanza de Pagos. En primer lugar, se consolidó la deuda comercial mediante acuerdos que permiten su cancelación gradual. En segundo lugar, el sistema de cambios múltiples, imperante entonces, no habría bastado para estimular las exportaciones y contener las importaciones y había incidido en la alteración del sistema de precios internos. La política económica seguida por el Gobierno durante 1957-58 estuvo basada en una reforma cambiarla de vasto alcance.

Las medidas económicas adoptadas consistieron en la devaluación del peso y en el establecimiento de un nuevo régimen cambiario que comprende un tipo de cambio llamado de "certificados", mediante el cual se transan la mayor parte de las operaciones de comercio exterior y ciertas operaciones de movimiento de capital, y un tipo de cambio libre, que cubre las demás operaciones de cambio. Como parte del sistema, se constituyó un fondo de regulación cambiaria destinado a evitar fluctuaciones bruscas en las divisas y se estableció la Superintendencia Nacional de Importaciones, encargada de funciones de regulación sobre la importación de ciertos bienes y, en particular, de decidir sobre las solicitudes de importación de mercaderías que requieren licencia previa y sobre la introducción de maquinaria al país. Como instrumentos adicionales de control de importaciones se amplió considerablemente la lista de mercaderías de importación prohibida, se incrementaron fuertemente los depósitos previos sobre importaciones y se dispuso que los fondos respectivos ingresaran al Banco de la República donde quedarían congelados.

En el orden tributario, las medidas de mayor alcance fueron la creación de un impuesto del 15% en dólares, sobre el producto de las exportaciones del café, banano y metales preciosos y otro impuesto del 10.0% sobre los giros en moneda extranjera. Esos impuestos son recaudados por el Banco de la República y su creación tuvo como fundamento la necesidad de allegar recursos para cancelar la deuda comercial atrasada, al propio tiempo que desviar con tal objeto una parte del poder de compra adicional creado por la devaluación para el sector exportador. También se dispuso la retención en especie de un 15% sobre el volumen de las exportaciones de café.

La devaluación del peso no hizo sino poner de manifiesto las presiones inflacionarias que habían venido acumulándose desde el comienzo de la baja del precio del café. Sin embargo, las medidas cambiarias fueron acompañadas por un alza considerable en los precios. El nivel de los precios mayoristas subió en 24.0% en 1957 y .17.0% en 1958.

El régimen monetario seguido en aquella época por las autoridades estuvo en buena parte dirigido a compensar los efectos expansionistas originados por el financiamiento de los excedentes cafeteros, producidos por la situación de los precios del grano, que entra ron en un proceso de rápido deterioro, el cual se prolongó durante el resto de la década. Los recursos financieros de carácter no emisionista de la Federación de Cafeteros, del Banco

de la República, o del mismo Gobierno, no resultaron suficientes para hacer frente a la necesidad de comprar proporciones crecientes de las cosechas para almacenarlas en el territorio nacional, por tiempo indefinido. De ahí que tuviese que recurrir al Banco Emisor a ofrecer una financiación muy elevada en muy breve término a la Federación Nacional de Cafeteros. Tales operaciones amenazaban romper la relativa estabilidad monetaria y de cambios que el país había logrado alcanzar después de los reajustes del valor externo del peso, influyendo en los niveles de precios y en el equilibrio cambiario de manera significativa. Si a estos trastornos se hubieran agregado los consiguientes efectos expansionistas de una política fiscal encaminada, a robustecer los gastos de capital del estado, es probable que el impulso inflacionario inicial, alimentado de aquel modo, habría rebasado las posibilidades posteriores de control por parte del gobierno. Para evitar esta situación el Gobierno optó por restringir el volumen del gasto público y el flanco de la República estableció una serie de medidas monetarias encaminadas a controlar la expansión indiscriminada del crédito.

A partir de 1959, se inició una etapa de robustecimiento de la política de desarrollo dentro de un marco de estabilidad monetaria. Los gastos públicos y especialmente las inversiones volvieron a crecer cambiando la tendencia a la baja observada durante el período anterior. Es de destacar la orientación social que, se imprimió a los gastos del Gobierno desde 1959. En efecto, los gastos de educación, salud y previsión social subieron a casi 1 del total, en 1960, según estimaciones provisionales, contra 13.9% a que ascendían en promedio durante los años 1950-51.

Al propio tiempo, se mantuvo el mecanismo de la retención en especie del 15.0% del café exportado, medida ésta que permitió que se realizara la acumulación de existencias del grano de acuerdo con los compromisos internacionales sin apelar a medios inflacionarios. Así mismo se mantuvo la estructura básica de los gravámenes a la exportación hecho que permitió allegar los recursos necesarios para financiar las amortizaciones de la deuda externa. Dentro de la política económica seguida por el Gobierno en 1959-61 se han adoptado numerosas medidas de importancia en los campos financiero y tributario. En el punto anterior se ha hecho referencia a las principales innovaciones o reformas que se han introducido con respecto a la promoción del ahorro y su canalización hacia objetivos de desarrollo económico y social.

Las disposiciones adoptadas en el campo tributario son también de gran importancia para la promoción del desarrollo económico. Una de ellas, ya mencionada antes en relación con el proceso de sustitución de importaciones, consistió en las reformas del arancel de aduanas que contiene importantes modificaciones con respecto al anterior de 1951. Los cambios resultantes en la incidencia arancelaria se han estimado sobre una muestra que incluye la casi totalidad de los productos importados en 1956-58. Sobre esta base, que no comprende las mercaderías de importación prohibida, el efecto del nuevo arancel ha sido el elevar el grado de protección, pues la incidencia se aumentó tres veces con respecto al arancel anterior, a un nivel de 28.6%.

El nuevo arancel es en general más proteccionista para las industrias tradicionales como alimentos, bebidas, tabaco, madera y muebles e imprentas y grava más fuertemente los bienes de consumo que las materias primas industriales (52.8 contra 39.8% respectivamente). Ciertos productos de origen agrícola están sujetos a un impuesto aduanero especial, cuyo producido se destina al fomento del cultivo nacional de los mismos. Esta disposición afecta al trigo, harina de trigo, algodón, avena, malta, oleaginosas y tabaco. En algunos casos se ha previsto que los derechos aduaneros crecerán con el transcurso del tiempo.

Con motivo de la modificación de la ley del impuesto a la renta y la sanción de otras disposiciones que se adoptaron en 1960 y 1961 se han introducido ciertos incentivos tributarios a determinadas actividades económicas. En cuanto a las exportaciones, se han otorgado la exención del impuesto a la renta para las exportaciones distintas al café no transformado industrialmente, el petróleo y sus derivados, el banano, cueros de res y metales preciosos. Otra disposición importante se refiere a la reducción del impuesto de exportación, del 15M al 9 a partir del primero de enero de 1961 y a la abolición del gravamen a partir de 1966¹⁰.

Se ha concedido también exención total o parcial del impuesto sobre la renta a las sociedades anónimas cuyo único objeto sea el establecimiento y explotación de industrias básicas para el desarrollo económico del país, así como a aquellas que exploten industrias complementarias a la producción del hierro y que utilicen materias primas procedentes de Acerías Paz del Río. También se faculta a las sociedades anónimas para constituir reservas especiales de fomento económico, exentas de impuesto a la renta, para ser invertidas en la producción de materias primas nacionales y mercancías que sustituyen importaciones. La nueva Ley del impuesto a la renta contiene finalmente ciertos beneficios tributarios que se aplican a actividades especiales, esto es, a las empresas nacionales de transporte aéreo para favorecer la renovación, adición y mantenimiento de los equipos de vuelo, por una parte, y a las edificaciones con destino a viviendas de las clases media y popular, por otra.

II — ASPECTOS DEMOGRAFICOS Y SOCIALES DE COLOMBIA

A — TAMARO Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE COLOMBIA

La población de Colombia, según cálculos para el año de 1960, alcanza a 15 millones de habitantes y está aumentando con mayor rapidez que la del conjunto de América Latina. A principios del siglo, Colombia tenía 4.1 millones de habitantes, lo cual representaba el 6.5% de la población latinoamericana; en 1950 llegó a 11.3 millones (el 7.0% de la población de la región); y para 1975 se estima que llegará a 22.7 millones frente a 303.0 de América Latina, o

¹⁰ En la actualidad cursa en la cámara de Representantes un proyecto de Ley, que ya fue aprobado por la Comisión Tercera, mediante la cual queda suspendido este impuesto.

sea que la proporción de población de Colombia, dentro de ésta alcanzará a 7.5%. No es difícil estimar que Colombia, al finalizar el siglo, si no se producen cambios sustanciales en los componentes del crecimiento de la población llegará a tener 45 millones de habitantes. (Cuadro I-15).

1. Tasa de crecimiento

Entre 1935 y 1955, cuando América Latina registró un aumento demográfico medio de 2.2%, Colombia superaba ligeramente el coeficiente de la región. En el período 1955-75 se espera, para el conjunto de los países latinoamericanos, una tasa de 2.6%, mientras que la de Colombia se calcula en 2.9. La tasa de incremento demográfico de Colombia ha estado elevándose desde hace algún tiempo, alcanzando cifras más altas que las del promedio de América Latina, pero muy coherentes con la tendencia de las tasas de la región que han sido moderadas a principios del siglo s más pronunciadas después. La tasa de crecimiento que en la actualidad ostenta Colombia (2.9%) puede catalogarse entre las más altas de América. Sin embargo, no debe sorprender una tasa de este orden de magnitud ya que los censos mejicanos de 1950 y 1980 comprobaron una tasa media anual de aumento demográfico de 3.0%; los de la República Dominicana de 1950 y 1980, de 3.5% y los venezolanos de los mismos años, de 3.8%; en este último caso, sin embargo, hay que anotar la contribución importante de la inmigración.

C U A D R O I — 15

POBLACION DE COLOMBIA Y DE AMERICA LATINA

(Estimaciones desde 1.900 hasta 1975)

Año	Colombia a	América Latina b	a/b 100
1900	4.1	63.0	6.5
1925	6.6	99.0	6.7
1950	11.1	163.0	6.8
1960	14.8	219.0	6.8
1970	19.6	275.0	7.1
1975	22.7	303.0	7.5

FUENTE: Naciones Unidas y CEPAL.

2. El acelerado crecimiento demográfico y sus causas

La causa principal de este crecimiento acelerado es el descenso de la mortalidad, logrado gracias a mejoras en el campo de la salud pública. La tasa de natalidad estimada para 1951 es del orden de 45.8 por mil, y la de mortalidad, de 17.8 por mil. Tanto la fecundidad como la mortalidad presentan índices elevados, los cuales son comparables con los del resto de países americanos, exceptuando Esta dos Unidos, Canadá, Argentina, Uruguay, Cuba y Chile, que presentan índices de fecundidad bastante más bajos que los de Colombia.

Realizar conjeturas respecto a la evolución futura de los componentes del crecimiento demográfico, es tarea delicada, no obstante lo cual pueden hacerse algunas consideraciones tentativas. Considerando que el nivel de la tasa de natalidad es elevado, es probable que se presenten descensos si se producen profundos cambios en las actitudes personales y sociales que influyen en la constitución de la familia. El aumento del nivel cultural de la población, la urbanización, la comercialización, la industrialización y la ampliación del empleo en industrias y oficinas, son algunas de las condiciones que contribuyen a la reducción de las tasas de fecundidad. Es indudable que estas condiciones se han presentado ya en el área urbana de Colombia, lo que ha determinado cierto descenso en la fecundidad, pues la tasa de esta área es notoriamente más baja que la de la población rural, (41.0% para la urbana y 48.9% para la rural, en 1951). Respecto a la mortalidad, es altamente probable que se hayan registrado progresos en la reducción de la tasa desde 1951, año para el cual se estimaba en 17.8 por mil, sobre todo si se tiene en cuenta el nivel de salubridad y la actividad de los organismos de salud pública. En el futuro, la abolición de las causas de mortalidad que en la actualidad son prevenibles o controlables, determinará posiblemente nuevas reducciones de la tasa. Las causas que retardarían la reducción de la mortalidad se rían, entre otras, las dificultades de comunicación, los hábitos poco higiénicos, el clima impropicio en determinadas áreas, etc., ya que estas situaciones impiden el normal desenvolvimiento de los programas de gobierno.

La migración internacional no ha influido significativamente en el crecimiento de la población de Colombia y su influjo futuro estará determinado por la política de migración internacional que adopte el Gobierno.

CUADRO I - 16
POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL DE COLOMBIA POR GRUPOS DE
EDAD Y SEXO, 1951-1981

(en miles de habitantes)

Grupos de edad	1951			1961			1971			1981		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
MUJERES												
Total	5.754	2.375	3.379	7.594	3.947	3.647	10.053	6.073	3.980	13.554	9.207	4.347
0 - 4	1.011	372	639	1.283	631	652	1.645	966	679	2.246	1.486	760
5 - 14	1.449	531	918	2.024	982	1.042	2.597	1.513	1.084	3.463	2.300	1.163
15 - 39	2.288	1.016	1.272	2.903	1.671	1.459	3.349	2.559	1.691	5.162	3.782	1.888
40 - 64	846	378	468	1.164	555	670	1.641	835	808	2.195	1.391	889
657 - +	160	78	82	220	108	112	321	158	163	488	248	240
HOMBRES												
Total	5.705	2.041	3.664	7.597	3.463	4.134	10.116	5.500	4.616	13.715	8.565	5.150
0 - 4	1.040	379	661	1.330	654	676	1.710	1.065	705	2.346	1.555	791
5 - 14	1.484	497	987	2.087	881	1.206	2.688	1.443	1.245	3.593	2.243	1.350
15 - 39	2.186	807	1.379	2.850	1.391	1.459	3.903	2.212	1.691	5.060	3.414	1.888
40 - 64	854	309	545	1.135	465	670	1.535	727	808	2.060	1.771	889
657 - +	141	49	92	195	72	123	280	113	167	413	181	232

C U A D R O I — 16, CONT.

POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL DE COLOMBIA POR GRUPOS DE
EDAD Y SEXO, 1951-1981

(en miles de habitantes)

Grupos de edad	1 9 5 1			1 9 6 1			1 9 7 1			1 9 8 1		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
T O T A L												
Total	11.459	4.416	7.043	15.191	7.410	7.781	20.169	11.573	8.596	27.269	17.772	9.497
0 - 4	2.051	751	1.300	2.613	1.285	1.328	3.355	1.971	1.384	4.592	3.041	1.551
5 - 14	2.933	1.028	1.905	4.111	1.863	2.248	5.285	2.955	2.329	7.056	4.543	2.513
15 - 39	4.474	1.823	2.651	2.753	3.062	2.691	7.752	4.771	2.981	10.465	7.197	3.266
40 - 64	1.700	687	1.013	2.299	1.020	1.279	3.176	1.604	1.572	4.255	2.562	1.693
65 - +	301	127	174	415	180	235	601	271	330	901	429	472

Estas breves consideraciones indican cuál podría ser la evolución de la tasa de crecimiento. Si la fecundidad permanece constante, y la mortalidad, como es lógico, continúa descendiendo, la tasa de incremento se modificará por exceso; si la fecundidad experimenta ciertos descensos, aun cuando no fueran muy pronunciados, la tasa de crecimiento podría mantenerse en su nivel actual o bien disminuir.

B — LA POBLACION FUTURA DE COLOMBIA

1. Población para el conjunto del país

El Cuadro I-16 muestra las proyecciones elaboradas por la CEPAL para la población de Colombia, por grupos de edad y períodos quinquenales, durante los años comprendidos entre 1951 y 1971. Para la comprensión de este cuadro es preciso tener en cuenta que se pro pusieron hipótesis distintas para la población urbana y la rural, tanto en lo que se refiere a fecundidad como a mortalidad¹¹.

El análisis del cuadro I-16 nos muestra cómo en 1951 Colombia se encontraba en una situación privilegiada debido a su relativamente baja densidad media de población, pero afrontaba problemas de presión demográfica a consecuencia de la desigual distribución territorial de la misma. Para 1971 la densidad media habrá aumentado en 137% con respecto a 1951, situación que plantea la necesidad de delinear una política de distribución de la población acorde con las metas del desarrollo económico.

Otro hecho importante que se desprende de los resultados de la proyección, es el relativo a la futura estructura por edad de la población colombiana. Ateniéndose a que el Colombia la tasa de fecundidad aún permanece alta, la estructura por edad presenta las características de toda población joven, o sea que arroja una alta pro porción de menores de 15 años y una baja proporción de habitantes de 65 años y más. Como puede apreciarse

¹¹ Debido al tiempo transcurrido desde el levantamiento del último censo estas proyecciones deben revisarse a la luz de datos más recientes.

el número de personas en edades productivas es ligeramente superior al de aquellos que se encuentran en edades improductivas. Este tipo de estructura ofrece una gran flexibilidad para adaptarse a las exigencias de una economía creciente, ya que implica una incorporación abundante de trabajadores jóvenes, mercado de mano de obra. Se plantea, sin embargo, la necesidad de realizar considerables esfuerzo en el campo educacional, para adecuarlos a los requerimientos de la economía.

La proporción de población en edades activas durante los próximos años no sufrirá modificaciones substanciales. Lo anterior indica que la población económicamente activa seguirá soportando índices de dependencia superiores a los que ostentan países con estructura de población vieja y que, por tal causa, el Estado deberá preocuparse especialmente por la creación de empleos e ingresos suficientes, a fin de aliviar i Este es uno de los problemas cuya solución trata de lograrse con la ejecución de un programa de desarrollo.

2. Población urbana y rural

Los censos de 1938 y de 1951 proporcionaron datos de población censada en el área urbana y en la rural. Se ha definido como población urbana, en los dos censos, aquella que fuera empadronada en las localidades de 1.500 y más habitantes.

Este sistema de clasificación de datos incluye numerosos centros pequeños que cuentan con más de 1.500 habitantes y que presentan pocas características urbanas en la acepción moderna del término. Existen marcadas diferencias entre los centros altamente urbanizados y las localidades relativamente pequeñas y, éstas a su vez, presentan características diferenciales con relación a la población rural. La organización de todo programa encaminado a elevar el nivel de vida de la población, tendrá que ser planteado sobre bases diferentes, según se trate de las grandes ciudades, las localidades intermedias, las pequeñas o las áreas típicamente rurales. De aquí el interés de realizar estimaciones discriminadas no solamente para las áreas urbana y rural sino, además, para las distintas localidades según su tamaño.

Habíamos Indicado que la fecundidad es considerablemente más baja en la población urbana que en la rural. Ahora bien, la mortalidad, presenta asimismo características diferenciales, ya que es menor en el área urbana (14.3%) que en la rural (20.0%). Estas estimaciones se refieren al año de 1951. En cuanto a las migraciones interiores registradas, los datos censales permitieron estudiar la magnitud de ellas y se llegó a determinar la existencia de una corriente migratoria desde el área rural hacia la urbana, especialmente de gente joven y en mayor número de mujeres que de hombres.

Contando con estos elementos de juicio, se proyectó la población separadamente para el área urbana y para la rural. Esas proyecciones indican que la población del área urbana aumentará a un ritmo mucho más elevado que la población rural. Las cifras aceptadas como probables arrojan una tasa

de más del 5% para la población urbana y de no más del 7% para la rural. (Cuadro I-16). Estos cálculos son aproximados y pueden haber sufrido modificaciones substanciales, debido a las circunstancias reinantes en el país después del censo de 1951. No existe dato alguno, posterior a la fecha censal, que nos dé luces sobre los movimientos internos de la población.

Los resultados de estas proyecciones, con todos los posibles defectos provenientes de la limitada información disponible, son por demás elocuentes. No solamente indican el acelerado crecimiento de la población urbana, sino que revelan múltiples aspectos sociales, económicos y demográficos que deberán ser tomados debidamente en cuenta al programar, ejecutar y evaluar el desarrollo económico de Colombia; facilitan, además, la tarea concerniente a la conducción de una política de desplazamientos demográficos, acorde con las orientaciones económico-sociales del país.

En Colombia, al parecer, existen dos tipos característicos de migración interna: (a) el directo, del área rural hacia las grandes metrópolis; y (b) los desplazamientos escalonados de la población del área rural hacia centros medianamente urbanizados, y de éstos hacia las grandes ciudades. La migración directa desde las áreas de predominio de formas primitivas de organización del trabajo, puede crear grandes problemas, tanto económicos como sociales, ya que estos emigrantes deben afrontar cambios en la gama de sus conocimientos prácticos, actitudes, hábitos de trabajo, forma de vida y relaciones interpersonales, realmente profundas. Las migraciones por etapas tienden a aminorar los problemas anteriormente descritos.

La migración interna influye en los cambios de la estructura por edad y sexo de la población de una y otra área. De acuerdo con las proyecciones, y debido a que las transferencias de población de la zona rural a la urbana abarcan mucha gente joven, la estructura experimenta los siguientes cambios: (a) La proporción de población de menores de 15 años tiende a aumentar en la zona urbana y por consiguiente a disminuir en la rural; (b) la de 15 a 64 años (población en edades activas) sufre un ligero descenso en la zona urbana y permanece constante en la rural; y (c) la población vieja disminuye en el área urbana y aumenta en la rural.

Los cambios experimentados por la estructura de la población del área urbana tienen algunas consecuencias de gran significación para el desarrollo económico y social. En primer lugar, el hecho de que tienda a disminuir relativamente la población en edades activas implica una reducción en la fuerza de trabajo con la consecuencia de que la población económicamente activa tendrá que soportar los requerimientos de una mayor población inactiva. En segundo lugar, la política del gobierno deberá orientarse hacia un mejor y más amplio sistema de adiestramiento de la población joven, lo que acarreará una reducción relativa de la fuerza de trabajo, debido a que la incorporación de esta población a la actividad económica se hará en forma más lenta, aumentando así los índices de dependencia.

Otro hecho de importancia, fruto de los movimientos demográficos internos, hace relación a la población en edad escolar. Durante el año de 1950, asistían a la escuela primaria 457.000 niños de poblaciones urbanas y 418.000 de poblaciones rurales, cuando el total de población en edad escolar (7½ a 12½ años) en la zona urbana era de 514.000 y de 778.000 en la rural. De acuerdo con las tendencias demográficas y con una política encaminada a lograr una matrícula completa en las escuelas primarias, se debería contar para 1971 con una asistencia de 1.560.000 niños en la zona urbana y 1.126.000 en la rural. Nótese que la matrícula en la escuela urbana tendrá que aumentar en los próximos años en más de un millón, mientras que en la zona rural aumentará sólo en 370.000.

A fin de lograr una visión más completa sobre las implicaciones de estos movimientos demográficos, se adelantan estudios sobre necesidades de vivienda y otras, tanto para la zona urbana como para la rural.

3. Índices demográficos por Departamentos

Las estimaciones de población para todo el país, así como para las zonas urbana y rural, determinan la estructura de la planificación general económica y social. Como los planes deben adaptarse a las condiciones locales y regionales, existe interés en calcular la población por Departamento y por divisiones territoriales más pequeñas.

Al analizar las proyecciones de población urbana y rural, habíamos dejado en claro que era imposible desconocer los efectos de los movimientos migratorios internos. Sin embargo, no existen datos lo suficientemente precisos para evaluar la tendencia y composición por sexo y edad de tales movimientos. Sólo se dispone de tabulaciones de la población censada en cada Departamento, clasificada según el Departamento de nacimiento. Estos datos permiten apreciar el fenómeno migratorio durante un periodo indeterminado de tiempo.

La estimación de los principales índices demográficos para cada Departamento (tasa total de incremento, tasa de incremento vegetativo, social, de natalidad y mortalidad), se realizaron tomando en cuenta el total de la información disponible.

Relacionando los censos de 1912 y de 1938, y los de 1938 y 1951, se han calculado tasas de incremento total. (Cuadro I-17). Sobre esta base podemos apreciar que el crecimiento demográfico tuvo una aceleración muy marcada en los Departamentos del Huila, Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico. Contrariamente, disminuyó en los de Tolima, Magdalena, Norte de Santander y Caldas. Las migraciones hacia las ciudades de mayor tamaño que se observan en los Departamentos con mayor tasa de crecimiento (exceptuando el Huila), han tenido un efecto cada vez más marcado sobre la distribución geográfica de la población.

El efecto neto de las migraciones fue determinado por la comparación entre la población que vive en cada Departamento, y la nacida en él. Para obtener el aumento o disminución anual, se ha admitido que los emigrantes se han trasladado desde el Departamento de origen 14 años antes del censo, en promedio. De acuerdo con estas estimaciones se puede observar que la población del Valle del Cauca habría aumentado debido a la corriente migratoria en 2.56% anual, mientras que Boyacá habría estado perdiendo población en una proporción de 1.57% cada año. Los Departamentos que registraron aumentos de población por este concepto son los del Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Magdalena, Caldas y las Intendencias y Comisarías.

A falta de datos seguros sobre estadísticas vitales, las tasas de incremento vegetativo para cada Departamento fueron calculadas restando de las tasas anuales de crecimiento total calculado para el periodo 1938-51, las ganancias o pérdidas medias por migración; por otro lado, los cálculos de las tasas de natalidad tuvieron como base la población de 0 a 4 años, en cada Departamento. Las tasas de mortalidad se han calculado restando de las tasas estimadas de crecimiento vegetativo las de natalidad.

La estructura por edad de la población de cada Departamento, según los censos de 1938 y de 1951, permite colegir que la fecundidad debe haberse mantenido constante en períodos recientes. Estas tasas varían desde aproximadamente 44 por mil (Atlántico, Cundinamarca, Nariño, Valle del Cauca) hasta aproximadamente 50 por mil (Bolívar y Magdalena). Estos resultados no parecen alejarse de la realidad. Las tasas de mortalidad, estimadas tal como se indicó oportunamente, ofrecen mayor incertidumbre, pues varían desde aproximadamente 15 por mil (Antioquia y Huila) hasta aproximadamente 30 por mil (Chocó).

4. Población urbana y rural por Departamentos

Se ha proyectado hasta el año de 1965 la población para cada Departamento, extrapolando las tasas de incremento intercensal calculadas separadamente para la zona urbana y rural. La aplicación de este método sugiere una continuación de las tendencias observadas en el pasado.

Los resultados de la proyección señalan un aumento relativo de la población de los Departamentos en los cuales se encuentran las ciudades más populosas (Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Valle del Cauca), y un incremento relativo en aquellos Departamentos colindantes con cualquiera de los dos océanos.

5. Población de ciudades importantes

Las estimaciones de población para cada Departamento han sido empleadas, a su vez, para elaborar proyecciones para ciudades cuyo mínimo de población se calculó en cien mil habitantes hacia 1960 (Cuadro I-18). El

total de la población de estas ciudades en 1955, representaba el 52% de la población urbana.

C U A D R O I — 17

TASAS DE CRECIMIENTO MIGRATORIO Y NATURAL DE NATALIDAD Y MORTALIDAD POR DEPARTAMENTOS 1938—1951^a

(Tasas por mil habitantes)

Departamentos	%			
	Crecimiento Migratorio b	Crecimiento Natural	Natalidad	Mortalidad
Antioquia	— 6.6	33	47-49	12-18
Huila	— 2.8	33	47-49	12-18
Caldas	+ 0.7	27	49-51	17-23
Bolívar	— 4.9	27	49-51	20-26
Cauca	— 6.2	26	45-47	17-23
Magdalena	+ 1.1	26	49-51	21-27
Atlántico	+ 13.7	24	43-45	17-23
Valle del Cauca	+ 25.6	24	43-45	17-23
Tolima	+ 4.0	24	48-50	22-28
Boyacá	+ 15.7	23	46-48	21-27
Cundinamarca	+ 5.8	23	43-45	18-24
Santander del Sur	— 1.7	23	45-47	20-26
Nariño	— 6.1	22	43-45	19-25
Norte de Santander	— 5.2	21	46-48	23-29
Chocó	— 3.6	18	47-49	27-33

FUENTE: Cálculos de CEPAL.

^a Estimaciones realizadas con la población de 1951 corregida por omisión censal.

^b Se ha supuesto que los migrantes hayan vivido en el departamento de empadronamiento durante 14 años en promedio.

Es sorprendente el aumento de población que se espera para las ciudades de Cali y Palmira (Valle del Cauca), las que casi llegan a duplicar su población entre 1955 y 1965. Siguen en importancia, en cuanto a su crecimiento demográfico, las ciudades de Bucaramanga, Bogotá y Medellín, que experimentan aumentos de 82% y 74% en su orden. Las ciudades citadas abrigan por si solas la cuarta parte de la población urbana de Colombia.

6. Población según el tamaño de la localidad urbana

Separadamente se han realizado cálculos sobre la composición de la población urbana según el tamaño de la localidad. En 1938, no existía ninguna ciudad de más de 500 mil habitantes mientras que para 1965 se espera que el 39 de la población urbana se encuentra con centrado en ciudades de más de medio millón de habitantes (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla). Es importante ver cómo la población de las ciudades que tienen entre 1.500 y 20.000 habitantes y que en 1938 constituía más de la mitad de la población urbana, se reduce a un 2 en 1965 (Cuadro I-19).

Las estimaciones de población urbana según el tamaño de la localidad, en relación con la población total de Colombia, muestran aspectos dignos de mención. En 1938, el 71% de la población se encontraba en localidades de tipo rural, mientras que para el año de 1965 se espera que éstas sólo abriguen el 47%. Los centros poblados que en 1938 tenían una población comprendida entre 1.500 y menos de 20.000 habitantes sufren, asimismo, una pérdida relativa, (de 16.3% en 1938 baja a 1 en 1965). En las localidades de más de 20.000 habitantes sucede lo contrario, o sea, que se aprecia un aumento porcentual importante. El Cuadro I-20 resume las informaciones respectivas.

C. —CARACTERISTICAS Y TENDENCIAS DE LA MANO DE OBRA

1. Participación de la fuerza de trabajo

Es obvio que el porcentaje de población económicamente activa aumenta con el grado de industrialización. De conformidad con el censo de 1951) el 33.4% de la población declaró pertenecer a la categoría de económicamente activa. De cada 100 hombres, más de la mitad, 54.7% y, de cada 100 mujeres el 12.4% participaban en actividades económicas.

C U A D R O I — 18

PROYECCION DE POBLACION PARA DIEZ CIUDADES DE COLOMBIA 1955—1965

(Miles de habitantes)

Ciudades	1955	1960	1965	Porcientos de aumento 1955-1965
Bogotá 1	835	1.118	1.457	74
Medellín	441	600	784	78
Cali	338	480	656	94
Barranquilla	354	451	555	57
Bucaramanga	141	193	256	82
Cartagena	141	175	206	46
Pereira (Caldas)	104	141	184	77
Manizales	100	114	130	30
Cúcuta	90	112	137	52
Palmira (Valle)	75	106	144	92
TOTAL	2.619	3.490	4.509	72

1 Población referida al territorio de la ciudad de Bogotá con los límites territoriales que tenía en 1951.

El estudio de las tasas de participación en actividades económicas, por grupos de edad y sexo, permite obtener conclusiones significativas. Las tasas de actividad del sexo masculino, en cada grupo de edad, son más elevadas en Colombia que en los países netamente desarrollados. Las diferencias se acentúan mayormente en los grupos extremos (15 a 19 años y 65 y más), siempre a favor de Colombia. Todo lo contrario se observa al analizar las tasas para el sexo femenino para todas las edades, excepción hecha del grupo de 65 o más años de edad. Las mayores diferencias se encuentran desde el grupo de

20 a 24 años hasta el de 60 a 64 años. Mientras la tasa de actividad global de Colombia es inferior a la de los países desarrollados, las tasas de actividad de los hombres por grupos de edad resultan ser superiores, hecho que actúa como un elemento compensador de la dé estructura por edad de la población colombiana. Esta compensación, referida a términos de productividad, no es del todo ventajosa ya que el aporte productivo de los trabajadores adicionales, comprendidos entre 15 y 19 años y los de edad avanzada, debe ser, sin duda alguna, bastante inferior al promedio general. No puede perderse de vista que la incorporación de personas jóvenes a la actividad económica es un obstáculo para lograr niveles de adiestramiento adecuados y por consiguiente una razonable eficiencia productiva.

En Colombia la participación de la mujer joven, al parecer, es hasta ahora transitoria. Se puede esperar, debido al rápido proceso de urbanización y a las nuevas oportunidades de empleo productivo, una mayor y más prolongada participación de la mujer en la actividad económica. Es de pensar que la mayor participación en actividades económicas por parte de las mujeres compensará con creces una disminución probable de la actividad económica masculina, especialmente de hombres muy jóvenes y viejos. Por eso, la fuerza total de trabajo crecerá probablemente con más rapidez que la población total.

C U A D R O I — 19

PROYECCIONES DE POBLACION URBANA SEGUN TAMAÑO DE LA LOCALIDAD 1

1938 — 1965

Miles de habitantes

Tamaño (No. de Habitantes)	1938	1951	1955	1960	1965
Números absolutos					
De 500.000 y más	0	638	835	1.718	3.452
De 100.000 - 499.999	620	1.059	1.519	1.772	1.398
De 20.000 - 99.999	499	870	1.114	1.347	1.601
De 1.500 - 19.999	1.415	1.799	2.036	2.229	2.404
Total Población Urbana	2.534	4.366	5.504	7.066	8.891
Números relativos					
De 500.000 y más	0.0	14.6	15.2	24.3	38.8
De 100.000 - 499.999	24.5	24.5	27.6	25.1	15.6
De 20.000 - 99.999	19.7	19.9	20.2	19.1	18.0
De 1.500 - 19.999	55.8	41.0	37.0	31.5	27.6
Total Población Urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1 Clasificadas dentro del grupo a que pertenecen de acuerdo con su población en cada una de las fechas indicadas.

C U A D R O I — 20

PORCENTAJES DE POBLACION TOTAL SEGUN TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES

1938 — 1965

Tamaño (No. de Habitantes)	1938	1951	1955	1960	1965
De 20.000 y más	12.8	22.5	26.9	32.6	38.6
De 1.500 - 19.999	16.3	15.7	15.9	15.1	14.4
Menos de 1.500 (rural)	70.9	61.8	57.2	52.3	47.1
Población total (Urbana y rural)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2. Tasas de actividad de las zonas urbana y rural y de Bogotá

Al estudiar las tasas de participación en actividades económicas, por sexo y grupos de edad, para las zonas urbana y rural y para la ciudad de Bogotá, se obtienen también conclusiones de interés.

De acuerdo con las cifras del Cuadro I-21 el ingreso a la actividad económica de la población masculina joven es muy importante en el área rural. De cada cien personas comprendidas entre 15 y 19 años, 92 se encontraban desarrollando actividades de tipo económico. A partir del grupo de 20 a 24 años hasta los 54, se nota una estabilización de las tasas, y luego un ligero descenso. Las tasas de actividad son, en general, menores para la zona urbana y aún más para la ciudad de Bogotá. La razón de ingresos es para la zona rural de 92%, para la urbana de 72% y para Bogotá de 68%. La población vieja de Bogotá se retira con mayor frecuencia que la de otras zonas.

C U A D R O I — 21

TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD

Para Bogotá, Area Urbana; Rural de Colombia — 1951

Grupos de edad	B o g o t á		Zona urbana del País		Zona rural del País	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
15 - 19	68.2	50.8	71.8	34.9	92.3	14.1
20 - 24	84.9	50.7	91.4	35.0	98.0	14.0
25 - 34	96.3	39.5	96.3	27.6	98.4	13.2
35 - 44	97.8	34.3	96.9	25.2	98.4	14.3
45 - 54	95.3	27.7	95.3	21.1	97.8	15.3
55 - 64	85.0	20.1	88.7	16.4	94.9	15.1
65 y más	56.9	12.3	62.8	9.3	77.0	11.2

Es natural que la población ingrese a la actividad económica más tardíamente cuando existen mayores oportunidades de estudio y de preparación. Este hecho se ve claramente reflejado en las cifras obtenidas para el área urbana y en forma más notable para Bogotá.

Sin embargo, en esta ciudad la mujer registra una mayor participación en las actividades económicas. Su ingreso es muy temprano; en el grupo de 15 a 19 años la tasa de participación alcanza a 50.8% manteniéndose a ese nivel hasta los 20-24 años, para luego descender y lentamente hasta registrar una tasa de 12.3% en el grupo de 65 y más. La zona urbana en su conjunto presenta una menor participación femenina en actividades económicas, pero mantiene la misma trayectoria que la de Bogotá en cuanto hace relación con los retiros de la actividad económica, conforme avanza la edad. Por el contrario en la zona rural la participación de la mujer, siendo muy limitada, tiene la característica especial de que se mantiene prácticamente constante desde los 15 hasta los 64 años.

3. Características Socio-Económicas

Los datos censales clasifican la mano de obra según estos criterios: (a) la ocupación, (b) la empresa o industria en la cual es desempeñada la ocupación declarada y (c) según la posición o categoría dentro de la empresa.

Las clasificaciones por ocupación, actividad económica de la empresa y posición ocupacional, no aclaran por sí solas los niveles de empleo y de productividad. Sabido es que las actividades de numerosas personas son esporádicas y de bajo rendimiento, como es el caso del sector de población que se dedica a la agricultura de mera subsistencia, a la artesanía o a determinados servicios. No existen estadísticas que nos permitan medir con seguridad el desempleo y el subempleo; sin embargo, es posible obtener algunos indicadores a través del estudio de los datos censales. Así, por ejemplo, las tasas de participación en la actividad económica del sexo masculino son bastante más elevadas en Colombia que en los países desarrollados y esto, por sí solo, obliga a pensar en términos de empleo y de productividad.

4. Población económicamente activa, por ramas de actividad

Al considerar las ramas de actividad en tres grandes sectores, a saber: (a) actividades primarias (Agricultura, silvicultura, caza y pesca, minas y canteras); (b) actividades secundarias (construcción, industria manufacturera y servicios públicos); (c) actividades terciarias (comercio, transporte, almacenamiento, comunicaciones y otros servicios), podemos apreciar que en Colombia el 55% de la población, de acuerdo con el censo de 1951, se encontraba desempeñando actividades primarias, el 28% terciarias y el 16% secundarias. En otras palabras, más de la mitad de la población activa se encontraba vinculada a la agricultura, en tanto que prácticamente existían tres trabajadores en servicios por cada dos trabajadores ocupados en la industria.

Cuando un país marcha hacia la industrialización, es natural que demande mayores servicios de coordinación (transportes, comercio, bancos, seguros, etc.), pero la elevada proporción de población ocupada en servicios

no parece ser, en este caso, un buen indicador del nivel de vida y más bien ilustra, en parte, sobre sub-empleo existente.

5. Población económicamente activa de acuerdo con la ocupación

La clasificación por ocupación no permite obtener el necesario conocimiento del grado técnico y de responsabilidad de la población ocupada. En Colombia, de cada cien personas activas 2.3 pertenecen a la categoría de profesionales y técnicos; 5.7 a los gerentes, administradores y directivos; 2.4 a la de oficinistas; 1.7 a la de vendedores; 2.0 a la de trabajadores de los medios de transporte; y, por último, 10.6 a la de trabajadores ocupados en servicios¹². Este grupo, en Colombia, se encuentra lo suficientemente saturado, a juzgar por las cifras precedentes, de personas que no logran trabajos regulares y bien remunerados.

6. Población económicamente activa, según su posición ocupacional

La situación ocupacional de la población activa de Colombia, vista en dos grandes grupos: (a) "Trabajadores Contratados" y (b) "Trabajadores en otra situación", presenta también características elocuentes. El 6 de la población activa se encuentra dentro de la primera categoría (Cuadro I-22). Si a los trabajadores "no contrata dos" los dividimos en: (a) trabajadores por "cuenta propia" y (b) "ayudantes familiares no remunerados", encontramos dentro de la primera categoría el 24% y en la segunda el 8% de la población activa. A pesar de que Colombia tiene un bajo porcentaje de ayudantes familiares con relación a muchos países latinoamericanos, sin embargo, es cuatro veces superior al de EE.UU.

La relación entre ayudantes familiares y trabajadores por cuenta propia tiende a disminuir con la industrialización, pues la existencia de industrias permite a los miembros de la familia encontrar trabajo remunerado. Por otro lado, los bajos niveles de fecundidad de los países altamente industrializados influyen para que sea menor el número de posibles trabajadores familiares.

La relación entre trabajadores por cuenta propia y la fuerza de trabajo se anota en el Cuadro I-23. Esta relación puede indicar el nivel de sub-empleo en cada rama de actividad. Los trabajadores por cuenta propia aumentan con la industrialización solo en las actividades agrícolas, de la construcción y de los servicios.

La limitada proporción de trabajadores por cuenta propia en el sector agropecuario, conserva íntima relación con los sistemas de tenencia en la tierra. No se encuentra clasificada en este grupo, como es natural, la población desposeída de tierra y aquella que siendo dueña de pequeñas parcelas se ve

¹² Es interesante anotar que, en un país desarrollado como EE.UU. el porcentaje de profesionales y técnicos, más el de gerentes y directivos, es tres veces superior al de Colombia; el de oficinistas es seis veces mayor, los rubros de servicios presentan pro porciones similares a Colombia.

obligada a vender su fuerza de trabajo, a consecuencia de su limitada producción.

La estructura de la minería colombiana, con excepción de las actividades relacionadas con la extracción del petróleo, revela que una parte de la explotación tiene como base un pequeño equipo de capital, a juzgar por la elevada proporción de trabajadores por cuenta propia. La productividad en la mayor parte de estas empresas es muy limitada y no es difícil que refleje situaciones de desempleo disfrazado.

C U A D R O I — 22

PORCENTAJE DE POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA A CADA SITUACION OCUPACIONAL, 1951

Situación ocupacional	Porcentaje
Trabajadores contratados:	62.8
Empleadores	10.3
Empleados y obreros	52.5
Trabajadores a otras situaciones:	37.2
Por cuenta propia	23.7
Ayudantes familiares no remunerados	8.3
Otros y no especificados	5.2
Total	100.0

C U A D R O I — 23

PROPORCION DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD

Rama de actividad	Porcentaje de trabajadores Por cuenta propia.
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	24.1
Explotación de Minas y Canteras	26.3
Sector manufacturero	32.9
Construcción	11.0
Comercio	50.2
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	14.9
Servicios	8.3
Actividades no especificadas	35.4

En el sector manufacturero, una gran cantidad de trabajadores por cuenta propia se encuentra formada por artesanos, cuyo nivel de productividad, como se sabe, deja mucho que desear. En Colombia, el 33% de la población ocupada en la industria manufacturera corresponde a la categoría de "por cuenta propia". El desarrollo económico podrá conducir a la absorción de una parte de esos artesanos como personal de la industria fabril y de otros sectores de alta productividad, de modo que se reduzca el número y la

proporción de los trabajadores "por cuenta propia". La intensidad del proceso dependerá de la rapidez del desarrollo general de la economía¹³.

El hecho de que en Colombia, una de cada dos personas económicamente activas, ocupadas en el comercio, trabaja por cuenta propia, puede considerarse también como un indicador del nivel del subempleo.

C U A D R O I — 24

PROFESIONALES Y TECNICOS POR CADA 1.000 PERSONAS ECONOMICAMENTE ACTIVAS EN CADA RAMA DE ACTIVIDAD — 1.951

Rama de actividad	Profesionales y Técnicos por 1.000 - Económicamente activos.
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	0.1
Explotación de Minas y Canteras	13.0
Sector Manufacturero	8.0
Construcción	13.0
Comercio	20.0
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	10.0
Servicios	120.0

7. Personal profesional y técnico por ramas de actividad

Mientras que en los países desarrollados existen más de 6 profesionales y técnicos por cada mil personas ocupadas en la agricultura, en Colombia apenas existió a un 0.1% (Cuadro I-24). En las otras ramas de actividad existe un amplio predominio del personal técnico en los países desarrollados, en comparación con Colombia, pero no así en cuanto al margen observado en la agricultura.

Esta situación, con todas sus limitaciones, indica la notoria falta de personal técnico en todas las ramas de actividad económica, lo que constituye un serio problema para llevar adelante planes de desarrollo. Habría que dar, necesariamente, efectiva prioridad a los planes de formación de personal técnico en función de las metas desarrollo que se proyecte alcanzar.

8. Nivel educacional de la población económicamente activa

No se puede desconocer que la productividad y el empleo de la población económicamente activa se encuentran en correlación directa con su nivel de preparación. Si analizamos los resultados del último censo referente al nivel educativo de este sector de la población, encontramos hechos alarmantes: el 41% de la población de 15 o más años de edad era analfabeta, el 50% declaró tener instrucción primaria, el 7% secundaria, el 0.9 universitaria, y el resto, otro tipo de instrucción.

¹³ A título ilustrativo cabe mencionar que en los EE.UU. menos del 5% de la población ocupada en la industria manufacturera trabaja por "cuenta propia".

La indicación de algún nivel de instrucción, no implica haber terminado un ciclo educacional, lo cual agrava el problema anteriormente planteado. Sin exagerar la situación se puede afirmar que del 75% de la población económicamente activa, una parte nunca llegó a la escuela primaria y la otra solamente lo hizo hasta completar el segundo, o cuando más el tercer año. En tales circunstancias, sólo resta poner de presente la necesidad de abolir el analfabetismo y de elevar el nivel cultural de la población activa a fin de garantizar los niveles de producción deseados.

9. Proyección de la fuerza de trabajo

Se han elaborado proyecciones de la fuerza trabajadora hasta el año de 1981, suponiendo que las tasas de actividad por sexo y edad permanecerán constantes durante todo el período de la proyección, tanto en el medio urbano como en el rural. El Cuadro I-25 resume dichas proyecciones.

Los aumentos calculados para la fuerza trabajadora son casi paralelos a los de la población total. Prácticamente una tercera parte de la población urbana y rural, en cualquier periodo, pertenece a la fuerza trabajadora. Debido a la estructura por edad de la migración interna, la fuerza trabajadora de la zona rural aumenta con mayor rapidez que la urbana; también como resultado de la transferencia de trabajadores jóvenes de la zona rural a la urbana se rejuvenece la fuerza de ésta última área al propio tiempo que aumenta la proporción de trabajadores de edad avanzada en la zona rural.

10. Ocupación y productividad por sectores económicos

El Cuadro I-26 resume los resultados de una investigación preliminar que se relaciona con el volumen de ocupación por sectores económicos durante la última década. En ese Cuadro se incluyen los promedios anuales para los cuatrienios 1950-52 y 1957-59 y también se anota el producto bruto por persona ocupada en cada uno de los sectores económicos para los mismos años. Las cifras de ocupación que se con signan en dicho Cuadro fueron elaboradas partiendo de fuentes independientes de las estimaciones de carácter demográfico utilizadas en los párrafos anteriores. Cabe anotar que aquellas cifras sólo pueden considerarse como indicadores aproximados de las magnitudes respectivas, ya que las informaciones para la mayoría de los sectores son Incompletas y están además sujetas a severas calificaciones en cuanto a su precisión. En particular existen limitaciones sensibles en cuanto a la calidad de los datos sobre ocupación en ciertos sectores que insumen gran cantidad de mano de obra, como la agricultura y la artesanía¹⁴.

Las cifras contenidas en el Cuadro I-26, a pesar de sus limitaciones, revelan una estructura de ocupación que se caracteriza por una alta proporción

¹⁴ Se trata de estimaciones muy burdas, basadas en indicadores parciales sobre la tendencia de la actividad; el próximo Censo de Población permitir obtener una información más amplia y más precisa acerca de las características ocupacionales de la población, información que es de una gran importancia para los estudios de programación.

empleada en la agricultura, la artesanía y ciertos servicios, estructura que concuerda con las estimaciones relativas a la distribución de la fuerza de trabajo del país y que, además, es típica de las economías de los países en desarrollo.

Para el trienio 1957-59 la ocupación total llegaba, en promedio, a 4'574.000 personas. En relación con el promedio del trienio 1950-52, la tasa de crecimiento resultante es de 2.8% anual, muy próxima a la tasa de crecimiento de la población total del país.

Entre los cuatrienios 1950-52 y 1957-59 la ocupación ha aumentado en 782.000 personas. La distribución del aumento de la ocupación por grandes sectores económicos se indica a continuación:

	Miles de personas	Por ciento
Actividades primarias 1	249	31.8
Industria fabril	58	7.4
Artesanado	84	10.8
Construcción	79	10.1
Servicios	312	39.9
	<hr/> 782	<hr/> 100.0

1 Agropecuario, Silvicultura, Caza, Pesca y Minería.

C U A D R O I — 26

OCUPACION Y PRODUCTIVIDAD POR SECTORES ECONOMICOS (estimativo preliminar)

	Ocupación		Producto por persona ocupada		Tasa media de incremento anual de 1957-59 con relación a 1950-52-%
	1950-52 (miles de personas)	1957-59	1950-52 (pesos de 1958)	1957-59	
Agropecuario 1	2.035	2.269	2.904	3.237	1.6
Minería	54	69	10.407	11.261	1.0
Industria Manufacturera:					
Fabril	176	234	9.563	11.982	3.3
Artesanal	389	473	1.519	1.570	0.5
Construcción	130	209	2.954	3.311	1.7
a) Sub-Total	<hr/> 2.784	<hr/> 3.254	<hr/> 3.279	<hr/> 3.798	<hr/> 2.1
Comercio	246	329	9.735	9.468	-1.0 2
Transporte y comunicaciones	127	192	6.995	6.762	-0.5
Electricidad, gas y agua	11	18	6.909	8.110	2.3
Otros servicios	624	781	4.641	5.034	1.2
b) Sub-Total	<hr/> 1.008	<hr/> 1.320	<hr/> 6.205	<hr/> 6.432	<hr/> 0.5
Total General	<hr/> 3.792	<hr/> 4.574	<hr/> 4.057	<hr/> 4.558	<hr/> 1.7

1 Incluye silvicultura y pesca

2 La caída en la productividad del comercio en su conjunto se debe a la reducción experimentada por los productos importados, cuya comercialización ocupa un número pequeño de personas.

Estas cifras permiten inferir un cambio gradual en la estructura ocupacional del país, a consecuencia del cual la importancia de las actividades industriales y de los servicios va creciendo, en tanto que disminuye la de las actividades primarias. Sin embargo, debe calificarse esta observación con una consideración de los niveles de productividad y eficiencia en las distintas categorías de actividad económica. El Cuadro I-26, ya mencionado, revela que existen grandes diferencias entre los niveles medios de productividad de los diversos sectores económicos. Se advierte, en efecto, que en comparación con un producto por persona ocupada de 4.560 pesos, en promedio, durante 1957-59, los niveles sectoriales eran de 3.240 pesos en la agricultura, 3.311 en la construcción y 5.034 en servicios personales, y aún menos en la artesanía. Esas cifras contrastan vivamente con los niveles medios de 11.260 pesos en la minería, 11.980 en la industria fabril y de 9.470 en el comercio. El producto bruto por persona ocupada aumentó a razón de 1.7 anual entre los cuatrienios 1950-52 y 1957-59. Sin embargo, se advierte que sectores importantes de baja productividad como la agricultura y los servicios, denotan aumentos de productividad inferiores a los del promedio de la economía, lo que indica que en esos casos no hay una tendencia a la disminución de las divergencias entre los sectores, en este aspecto¹⁵. Debe también mencionarse que las estimaciones referentes a grandes sectores económicos ocultan fuertes diferencias de productividad entre las distintas actividades agrupadas en cada sector. Así, en la agricultura existen actividades como el cultivo de ciertas materias primas industriales, en donde, al parecer, la productividad es apreciablemente más alta que la del conjunto del sector debido a una mayor aplicación de elementos mecánicos y a un nivel más elevado de técnica. Igualmente, en la minería existe un contraste marcado entre la productividad de las explotaciones petrolíferas y lado ciertas actividades que se realizan en gran escala, y el bajo rendimiento prevaleciente entre las pequeñas empresas.

Existen indicios de que una de las causas de la baja productividad se encuentra en la existencia de desempleo encubierto, o sea, que la capacidad de trabajo de la población ocupada no estaría siendo plenamente aprovechada. Con esto no se desconoce que haya otros factores que contribuyen a explicar la reducida productividad en ciertos sectores, como la baja capitalización de las empresas y el uso de técnicas primitivas de producción. La existencia de los problemas asociados de la baja productividad y del desempleo encubierto en gran escala tiene profundos efectos sobre el desarrollo económico del país, ya que reduce los ingresos de grandes grupos de la población y les impide participar como compradores en los mercados de bienes de consumo, situación ésta que, aparte sus consecuencias sobre el bienestar de los grupos afectados, deprime la demanda efectiva interna. Se perpetúa así un círculo vicioso en que los niveles de productividad y de ingresos que prevalecen en ciertos sectores contribuyen a demorar el crecimiento de la economía y la creación de empleo de alta productividad. Por las razones anotadas al principio de este aparte, la información estadística disponible no es suficiente para hacer una evaluación

¹⁵ El crecimiento de la productividad en la agricultura sería menor, y por lo tanto las divergencias entre los sectores resultarían más agudas, si se hubiese adoptado el cuatrienio 1947-49 como base de comparación para el sector agropecuario.

detallada de la influencia que ejerce el desempleo en la depresión de la productividad y de los ingresos, frente a otros factores causales correlativos. Sin embargo, en vista de la importancia que tiene este tema para el análisis del desarrollo económico, se ha intentado una estimación del orden de magnitud del fenómeno, con el fin de permitir una apreciación, grosso modo, de sus causas. Al parecer, el problema del desempleo encubierto se manifiesta en forma diferente en los sectores agrícolas, y en los no agrícolas, por lo que a continuación se discute cada uno de éstos por separado.

Los grupos de ingresos insuficientes en la agricultura comprenden principalmente a los campesinos minifundistas y a los asalariados. El primero de esos grupos se integra con los campesinos hacinados en ciertas zonas, principalmente en las tierras de laderas, donde la extensión de los predios es a menudo demasiado pequeño como para permitir la utilización regular y completa de la capacidad de trabajo de la familia campesina. Las cifras disponibles sobre la estructura de las explotaciones agropecuarias no son precisas, pero en todo caso revelan un alto grado de concentración; esas informaciones indican que las explotaciones de hasta 5 hectáreas constituyen entre un 48 y un 56% del número total de explotaciones, con un 4% aproximadamente del total de la tierra; es decir, que utilizando cálculos aproximados, la mitad de las explotaciones rurales tienen menos de 5 hectáreas y una gran parte de estas últimas son insuficientes para ocupar a cabalidad al cultivador y a su familia, a menos que se cultive la tierra en forma muy intensiva, lo que no es frecuente, o que se trate de cultivos que requieren mucha mano de obra, como caña, hortalizas, papa y yuca, productos estos generalmente de bajo rendimiento monetario por hectárea. El segundo grupo ocupacional de bajo ingreso lo constituyen los asalariados rurales. En realidad la separación del asalariado y el propietario minifundista no es absoluta ya que hay muchos obreros rurales que también poseen tierras, aunque en cantidad mínima. Las filas de los asalariados rurales se aun principalmente con los pequeños pro que por una razón u otra pierden su tierra y de tipo colonial que se ven desplazados por la introducción de técnicas mecanizadas en las grandes propiedades. El nivel medio de vida de los asalariados, como el de los minifundistas, es precario; más aún, según las informaciones incompletas de que se i este nivel habría tendido a estancarse en los últimos años. La razón de ello está en la estacionalidad de la oferta de trabajo y en la falta de oportunidades alternativas de ocupación factor este último que también afecta al propietario minifundista.

La existencia de núcleos de bajo ingreso no está limitada a la agricultura. En las áreas urbana se han constituido, en parte como resultado de la migración rural, fuertes núcleos que no han podido ser absorbidos dentro de los sectores de mayor productividad y que están ocupados principalmente en actividades como la construcción, los ser vicios personales y el pequeño comercio, en algunos de los cuales parece haberse llegado a la sobresaturación de las oportunidades de trabajo disponibles. Existen también actividades de tipo artesanal en la industria manufacturera, la minería menor y otros sectores, en los cuales la baja productividad prevaleciente en parte a la presión

de la mano de obra que no puede desplazarse hacia otros sectores de mayor productividad, o absorberse en el sector agrícola. Como se ha expresado anteriormente no es posible medir con precisión la cantidad de personas subempleadas. Se puede solamente indicar la magnitud de los grupos ocupacionales de más bajo ingreso. En forma muy aproximada, puede decirse que esos grupos comprenden un 50% de la población activa del país. En la agricultura, tomando como base el censo de 1951 y aceptando que aproximadamente la mitad de los propietarios y arrendatarios rurales caen en la categoría del minifundista, el número de personas de más bajos ingresos en 1959, sería de 1.6 millones. En los sectores no agrícolas, los grupos mencionados en el párrafo anterior ascienden en total a un millón de personas, aproximadamente. Pero, cabe hacer notar nuevamente que no es factible indicar qué número de estas personas están subempleadas. En consecuencia, los problemas conjuntos del bajo ingreso y de la ocupación insuficiente están lejos de ser fenómeno localizado en una zona geográfica o sector económico, sino que se presentan a través de toda la armazón económica. La magnitud de estos problemas y su incidencia en el bienestar de la población y en el crecimiento del país ponen de manifiesto la necesidad de que dentro de la política de desarrollo del gobierno se asigne una alta prioridad a su estudio y solución. En el capítulo siguiente se insinúan las posibles líneas de estrategia que es preciso seguir en este terreno.

D — ALGUNOS INDICES DE LAS CONDICIONES SOCIALES

Parece cierto que el progreso en materia de bienestar social en la última década ha sido menor de lo que la urgencia de los problemas sociales, y la tendencia acumulativa de éstos, hubieran hecho deseable. Los esfuerzos realizados han sido, en muchas ocasiones excelentes. Pero, en la mayor parte de los casos no han sido suficientes para cubrir de manera aceptable el déficit existente, y menos aún, para satisfacer las expectativas de grandes núcleos de población. El país debe esforzarse por todos los medios a su alcance para lograr un rápido mejoramiento y eliminar así, en las condiciones básicas del bienestar social, las características más protuberantes de la miseria. Esto no es tarea fácil, pues subsisten serios obstáculos derivados de tradiciones hondamente arraigadas y la experiencia de Colombia en algunos de estos campos de acción es todavía insuficiente. De ahí que la magnitud de los problemas esté aumentando, pues no sólo la población crece rápidamente sino que el intenso proceso de urbanización que está efectuándose hace que grandes núcleos humanos procedentes de las áreas rurales se hayan visto en contacto con formas de vida, técnicas de producción y niveles de consumo distintos los que acostumbraban, sin tener una capacidad técnica adecuada y, en muchos casos afrontando condiciones físicas inferiores por efecto de la desnutrición y las enfermedades. Todo hace que surja un cada vez mayor entre las aspiraciones de la población y los medios actuales para satisfacerlas, constituyendo un peligro potencial que reclama la preferente atención del gobierno. Las interrelaciones que existen entre el desarrollo económico y social son evidentes. Cuando la población se desenvuelve en condiciones deficientes de alimentación, educación y salud, su vitalidad necesariamente se resiente.

Ello hace, a su vez más difícil obtener la cooperación consciente y efectiva de los habitantes en los esfuerzos hacia el crecimiento económico, situación que puede demorar seriamente la consecución de una economía próspera a altos niveles de productividad. El desarrollo de los recursos humanos es, por consiguiente, uno de los requisitos primordiales del progreso material de la nación, y de su estabilidad política y social. El Programa de Desarrollo Económico y Social toma en cuenta este hecho y fundamenta en él una parte sustancial de las medidas de política económica recomendadas. La acción del Estado debe preocuparse por asegurar un aumento de la productividad del país en términos de inversión, de técnica y de distribución de recursos, pero no puede concentrarse exclusivamente en estos problemas. Para que el desarrollo se estructure sobre bases sólidas y permanentes, es necesario abordar con particular energía el problema social.

1. Alimentación

Las deficiencias en la alimentación de la población constituyen uno de los aspectos más evidentes del subdesarrollo y Colombia no es excepción a esta regla. En la actualidad, la alimentación popular está por encima de los niveles de subsistencia, pero es insuficiente en cantidad y deficiente en su composición. Esto constituye un serio obstáculo para lograr un nivel de bienestar aceptable. El consumo de calorías es uno de los índices más usados para medir el nivel de la alimentación. En Colombia durante 1956-58, el consumo de calorías era de 2.055 por habitante y por día. Esta cifra representa un 78% de las metas recomendadas en 1953 por el Instituto Nacional de Nutrición; igualmente es deficiente el consumo de proteínas, calcio y vitaminas. A pesar de las fallas que ofrece la información estadística, puede concluirse que en los últimos 10 o 15 años ha habido un cierto mejoramiento en el régimen alimenticio. Ese progreso, sin embargo, es relevante, e incluso la dieta ha empeorado en algunos aspectos, principalmente en la disponibilidad de alimentos protectores. La deficiencia de estos alimentos se ha compensado en el país un consumo de alimentos calóricos, como azúcar, tubérculos y cereales.

En la preparación de este programa no se ha investigado en detalle la adecuación de la dieta para distintos grupos sociales y económicos. Sobre la base de la información conocida, puede estimarse que las deficiencias más agudas se registran entre los campesinos y los niños en edad escolar. Entre los campesinos, se produce un fenómeno de desnutrición debido al desequilibrio en la alimentación, con un bajo contenido en proteínas. Este problema podría vincularse a la falta de conocimientos y a las deficiencias técnicas de los pequeños agricultores para diversificar la producción, pero, por otra parte, hay varios factores limitantes, como la insuficiencia de la tierra. En el grupo escolar, también existen problemas de deficiencia de nutrientes y es frecuente la avitaminosis. A pesar de que el gobierno se ha preocupado por establecer restaurantes escolares, no se ha logrado aún mejorar la alimentación que es similar a la que se consume en el seno de las familias. El desarrollo agropecuario programado ha de contribuir sin duda a reducir el problema de la

alimentación, pero su solución integral depende del progreso en los campos educativo, económico y social. El aspecto educativo ha de jugar un papel importante, al introducir mejores hábitos de alimentación, y persuadir a la población de la importancia que este factor tiene en el mejoramiento de las condiciones de salud.

2. Vivienda

El problema de la vivienda en Colombia ha llegado a tener caracteres agudos que se manifiestan principalmente en el déficit de habitaciones y en las deficiencias de un alto porcentaje de las existentes. De acuerdo con el censo de vivienda de 1951, no existiría déficit físico de vivienda en las áreas rurales, aunque más del 80 de las existentes adolecían de grandes defectos en cuanto a la falta de comodidades y al uso de materiales de baja calidad. No parece que las condiciones en los campos se hayan deteriorado desde entonces, en vista del crecimiento lento de la población rural. Además, de acuerdo con opiniones autorizadas, la mejora del nivel de vivienda rural podría encararse con base en la utilización de los recursos locales y principalmente del trabajo de los propios interesados.

El panorama era mucho menos favorable aún en las ciudades, pues en 1951 existía ya un elevado déficit físico de viviendas, agravado por las deplorables condiciones higiénicas y la baja calidad de las construcciones. El problema se ha agudizado desde entonces debido a que la construcción de viviendas no ha seguido el ritmo de urbanización del país. De acuerdo con las estimaciones del Instituto de Crédito Territorial, Colombia tenía a fines de 1960 un déficit de 238000 viviendas urbanas. Debe reconocerse sin embargo, que el alejamiento de la fecha censal, unido a deficiencias en las estadísticas sobre licencias de construcción, hacen difícil una apreciación exacta de la magnitud del problema. Las consecuencias, en términos de hacinamiento, niveles de higiene y problemas psicológicos y morales son aún más serias si se tiene en cuenta que el 63% del déficit corresponde a la vivienda para las clases populares y el 26.5% a la clase media. El problema del déficit es especialmente agudo en aquellas ciudades que han experimentado un más rápido crecimiento como consecuencia de la migración rural. La institución mencionada ha estimado las necesidades de vivienda en 72.000 unidades para Bogotá, 36.000 para Cali, 24.000 para Medellín, y 16.000 para Barranquilla, es decir, que en esas cuatro ciudades se concentra casi un 60% del déficit nacional. Los factores que probablemente han contribuido a agravar más este estado de cosas son la baja productividad de la economía colombiana y la desigualdad de distribución de los ingresos. El producto bruto por habitante es de por sí bajo. Aún si se considera solamente el producto generado en los sectores de actividad principalmente urbanos¹⁶, la cifra resultante para 1957-59 era del orden de 1.860 pesos, o sea menos de 300 dólares por persona. Sobre la distribución actual del ingreso no existen datos concluyentes. Sin embargo utilizando las pocas informaciones de que se dispone, es posible concluir que a

¹⁶ Esto es, sin considerar a agricultura, silvicultura, minería y pesca.

pesar del progreso que se puede anotar en la última década, el grado de desigualdad en la distribución del ingreso es grande. En tales circunstancias, el poder adquisitivo de grandes grupos de población es insuficiente como para permitirles el acceso a viviendas de calidad adecuada.

Las necesidades adicionales de vivienda urbana seguirán aumentando rápidamente. Ello ha llevado al Instituto de Crédito Territorial a iniciar programas de construcción de vivienda de bajo costo, con participación laboral de los propios interesados. Los primeros frutos de este programa ya están en evidencia, pues en 1960 el Instituto de Crédito Territorial finalizó 10.200 viviendas y la actividad privada y otros organismos oficiales terminaron 16.500. Sin embargo, no ha sido posible frenar el aumento del déficit, ya que se estima en 44.800 las nuevas familias constituidas en el año. Es indispensable, por lo tanto, elevar en forma intensa la capacidad financiera y técnica del Instituto de Crédito Territorial, y complementarla con medidas de fomento para estimular por otros medios la construcción de viviendas para las clases populares y media. Este es uno de los principales objetivos del programa de desarrollo en el orden social.

3. Educación

Es innecesario destacar el papel que desempeña la educación en el progreso y el bienestar de la nación. De ella depende esencialmente la formación de una ciudadanía consciente y la difusión de actitudes favorables al progreso en todos los órdenes. El Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales asigna prioridad destacada, en el conjunto de los gastos públicos, a los programas de educación en todos los niveles. Colombia como la mayoría de los países en proceso de desarrollo, adolece de fallas sensibles en su sistema educativo. En el pasado, las apropiaciones para educación y cultura tendieron a quedar rezagadas en comparación con el crecimiento del total de los gastos. Sin embargo, la situación ha mejorado apreciablemente en los últimos años, en particular debido a los efectos de la reforma constitucional que asignó 10% de los ingresos del presupuesto a los gastos de educación. La bondad de esta norma se evidencia si se tiene en cuenta que los gastos para educación fueron solamente de 4.9% del presupuesto, en 1950-51. En el orden departamental y municipal también tiene lugar una expansión relativa en los gastos de educación, aunque en proporción menor ya que los porcentajes, sobre el total de gastos, al principio y al final de la década, eran de 20.6 y 25.7% para los Departamentos y del 5.3 y 5.9% para los Municipios.

En los programas del gobierno tiene prelación el fomento de la educación primaria, ya que absorbe más de las tres quintas partes del gasto público en educación. Con todo, cerca de una tercera parte de la población en edad escolar no recibe el beneficio de la educación primaria. El censo de 1951, aunque ha perdido cierta actualidad, permite deducir algunas conclusiones sobre el estado educacional del país. En esa fecha, el 39.9% de los hombres adultos y el 43.7% de las mujeres adultas no hablan cursado un solo grado de instrucción. El 58.0% de la población había cursado el primer grado elemental

y solamente el 16.6% había cursado los 5 grados elementales. Pueden hacerse observaciones similares con respecto a la educación secundaria y superior: menos del 2% de la población adulta había completado los 6 años del ciclo intermedio y el 0.12% había cursado por lo menos un año de estudios universitarios. De esta distribución se desprende que el acceso a la educación es limitado y que la terminación del programa escolar constituye la excepción y no la regla. Estas circunstancias son características de los países en desarrollo, y acarrear un derroche de recursos considerable. Es evidente que la productividad de los recursos invertidos en educación depende de la posibilidad de que se eleve la proporción de los estudiantes que completan su educación. Del análisis del estado educacional en 1951, por grupos de edades, puede deducirse que desde el principio de este siglo una proporción creciente de la población tuvo oportunidad de completar por lo menos un grado de educación elemental y también que una parte cada vez mayor de los egresados de la escuela primaria se enrojarán en institutos de instrucción secundaria o superior.

Del examen de los datos del censo sobre alfabetización de los adultos, se desprende que el hecho de saber leer y escribir se ha con seguido en la mayoría de los casos mediante la concurrencia al primer grado de la escuela elemental. El grado de analfabetismo se ha reducido en proporción a la población, pero en números absolutos continúa creciendo, aunque lentamente. En 1960 la población adulta analfabeta se calculaba en 2.5 millones de personas. En el curso del último decenio, se han hecho progresos apreciables para elevar las tasas de matrículas escolares. El progreso parece más acusado en las áreas rurales. No es difícil cuantificar este hecho debido al alto porcentaje de repetición de grados y de deserción escolar. De la comparación de estimativos de la población en edad es y la estadística de matrículas escolares, puede concluirse que en 1957 aproximadamente el 90% de los niños y niñas residentes en las zonas urbanas, entre 7 y 10 años, estaban matriculados en las escuelas. En cambio solo un 40% de aquellos que residen en zonas rurales recibieron el beneficio de la educación primaria. Subsisten así mismo serias fallas cualitativas, pues sólo una mínima parte de los niños llegan a aprobar cuatro años de escuela primaria, que constituyen la norma recomendada por los organismos internacionales. Cabe añadir que a la deficiencia de facilidades educativas en el campo se une la pues una alta proporción de las escuelas rurales dan sólo los dos primeros años de instrucción. El principal problema consiste en obtener, especialmente en áreas rurales, la asistencia completa de los niños y en suministrarles por lo menos cuatro años de instrucción primaria.

De acuerdo con cálculos del Ministerio de Educación, el déficit actual de aulas sería de 21.200 para todo el país. Este cálculo no incluye las necesidades de reposición causada por deficiencias en el estado de los edificios. Teniendo en cuenta estas necesidades, El Ministerio de Educación ha estimado el déficit en 25.000 aulas, que se piensa quedará cubierto hacia 1965. Otro problema que merece especial atención en el campo del desarrollo educativo es el de la adecuada preparación del magisterio. En 1958 solamente el 30% de los

maestros eran egresados de las escuelas normales y más de la mitad no tenían título alguno. A pesar de ello, las necesidades de elevar el personal docente paralelamente al crecimiento de las aulas, hace urgente un programa de emergencia para reclutar y formar el número necesario de maestros. A pesar de esta circunstancia, la solución del problema de la educación primaria tiene una prioridad absoluta dentro de los programas de desarrollo y es objetivo del Gobierno dotar al Ministerio de Educación de los recursos necesarios. Paralelamente, el Gobierno se propone mejorar las condiciones de la educación secundaria y superior. Dada la insuficiencia de los servicios del Ministerio en la actualidad, una proporción considerable de los estudiantes está enrolada en los institutos particulares. El costo de esta enseñanza limita severamente el acceso de los niños a los colegios. En lo que respecta a la educación superior es necesario considerar la orientación de la enseñanza y las necesidades de desarrollo, haciendo énfasis en la necesidad de acelerar la preparación de profesionales técnicos, como agrónomos, ingenieros y expertos en administración.

La enseñanza superior no universitaria no cuenta en Colombia con el número de establecimientos adecuados para formar los cuadros profesionales. El Gobierno está empeñado en solucionar este problema y ya se han dado algunos pasos para ello con la ayuda especial de Naciones Unidas. Existe en Colombia una deficiencia aguda de mano de obra calificada. El progreso que se realiza en este aspecto se relaciona íntimamente con las posibilidades del adelanto industrial del país. No existen cálculos definitivos sobre las necesidades en esta materia pero se sabe que son cuantiosas. Un cálculo parcial hecho en 1958 arroja un déficit de trabajadores calificados de 30.000 personas para una muestra de la industria y comercio; en consecuencia, el déficit total en esa rama, más el que presentan las actividades primarias, es varias veces superior a aquella cifra. Como es obvio, estas necesidades se refieren al nivel de actividad económica actual y su demanda se incrementará con el crecimiento económico. En este campo se han iniciado programas intensivos pero ellos están, puede decirse, en su primera etapa.

4. Salud

La incidencia de las enfermedades sobre la población, en la actualidad, es severa. A las pérdidas de vidas y al daño moral que ellas causan, deben agregarse los serios perjuicios económicos que ocasionan por efectos de la reducción en la vitalidad y en la eficiencia de la población. La tasa de mortalidad actual —a pesar de la gradual reducción que ha venido experimentando en el transcurso del tiempo— todavía es relativamente alta, pues se estima que en 1.41% en 1960, contra 1.78 en 1950-51. En años recientes, algo más de la mitad de las defunciones correspondieron a los menores de 5 años, y la mortalidad infantil (menos de 1 año) era del orden del 10% de los nacidos vivos. De las informaciones conocidas se deduce que un 40% de las defunciones se deben a enfermedades que pueden ser evitadas y cuyo riesgo de mortalidad puede ser reducido por medidas preventivas y por recursos modernos de la terapéutica. Un hecho que es preciso tener en cuenta

es el desplazamiento de los campesinos a las ciudades, por cuanto crea problemas derivados de las deplorables condiciones sanitarias.

El déficit cualitativo y cuantitativo de la alimentación, las malas condiciones de vivienda, los precarios abastecimientos de agua potable y las medidas de saneamiento ambiental inadecuadas e insuficientes, contribuyen a dificultar el control de las enfermedades transmisibles. Así mismo la escasa educación de la población incide directamente sobre el nivel de vida y sobre los hábitos de higiene, ya que una comunidad alfabetizada está en mejores condiciones para tomar con ciencia de los problemas de la salud y colaborar más activamente en su solución. Como en otros aspectos sociales, Colombia registra un progreso apreciable en el mejoramiento de las condiciones de salud. Es significativo el progreso realizado en la erradicación de las enfermedades endémicas por medio de las campañas contra la malaria y la fiebre amarilla, ejecutadas últimamente por el Gobierno con la colaboración de organismos internacionales y cuyo resultado está ya a la vista. En lo que respecta a la malaria, se ha completado casi el 75% de la campaña, y en cuanto a la fiebre amarilla se ha eliminado prácticamente. Además, el programa antivariólico iniciado en los últimos años se encuentra en una etapa avanzada de ejecución. Las campañas previstas contribuirán a que se eleve la vitalidad de la población, lo que a su vez incidirá en una mejora de su resistencia a otras enfermedades y en un aumento de su capacidad de ingreso. Pero es mucho lo que debe aún hacerse para llevar el estado sanitario del país a niveles aceptables. La política de las autoridades públicas está orientada principalmente a extender y mejorar las facilidades hospitalarias, y a aumentar la disponibilidad de personal calificado. Para mejorar las condiciones sanitarias de las zonas rurales se pondrá especial énfasis en el desarrollo de las campañas de prevención de enfermedades.