

COLOMBIA

**PLAN GENERAL DE DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL**

PRIMERA PARTE — EL PROGRAMA GENERAL

**CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION
DEPARTAMENTO ADMJNISTRATIVO DE PLANEACION
Y SERVICIOS TECNICOS**

INDICE DE MATERIAS

PRESENTACION

INTRODUCCION — Carácter del Programa

CAPITULO 1

LA ECONOMIA COLOMBIANA EN EL ULTIMO DECENIO

I - ESQUEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE COLOMBIA EN EL DECENIO
1950-1959

A - CURSO DEL PRODUCTO Y DEL INGRESO

B - INFLUENCIA DEL SECTOR EXTRNO

1 - Desarrollo de las exportaciones

2 - Sustitución de Importaciones

C - MOVIMIENTO DE CAPITAL

D - INFLUENCIA DEL SECTOR AGROPECUARIO

E - FORMACION DE CAPITAL Y FINANCIAMIENTO

1 - Inversión pública interna

2 - Inversión privada Interna

F - ASPECTOS DE POLITICA ECONOMICA

II - ASPECTOS DEMOGRAFICOS Y SOCIALES DE COLOMBIA

A - TAMAÑO Y TAZA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE COLOMBIA

1 - Tasa de crecimiento

2 - El acelerado crecimiento demográfico y sus causas

B - POBLACION FUTURA DE COLOMBIA

1 - Población para el conjunto del país

2 - Población urbana y rural

3 - Índices demográficos por departamentos

4 - Población urbana y rural por departamentos

5 - Población de ciudades Importantes

6 - Población según a tamaño de la localidad urbana

C - CARACTERISTICAS Y TENDENCIAS DE LA MANO DE OBRA

1 - Participación de la fuerza de trabajo

2 - Tasas de actividad de las zonas urbana y la rural y de Bogotá

3 - Características Socio-económicas

4 - Población económicamente activa, por ramas de actividad

5 - Población económicamente activa, de acuerdo con la ocupación

6 - Población económicamente activa, según su población ocupacional

7 - Personal profesional y técnico por ramas de actividad

8 - Nivel educacional de la población económicamente activa

9 - Proyección de la fuerza de trabajo

10 - Ocupación y productividad por sectores económicos

D - ALGUNOS NDICES DE LAS CONDICIONES SOCIALES

1 - Alimentación

2 - Vivienda

3 - Educación

4 - Salud

CAPITULO 2

SINTESIS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO PARA EL PROXIMO DECENIO

I - PROBLEMAS DEL DESARROLLO

II - EVALUACION GENERAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO

A - OBJETIVOS, SENTIDO Y MAGNITUD DEL PROGRAMA

B - REQUERIMIENTOS DE INVERSION Y FINANCIAMIENTO

C - CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

D - BALANZA DE PAGOS

E - OCUPACION

III - ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

A - LA ACCION PARA ASEGURAR-UNA BALANZA DE PAGOS ADECUADA

B - LA NECESARIA EXPANSION INTERNA

- C - LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS PERSONALES
- D - LA POLITICA AGRARIA
- E - LA EXPANSION DE LOS DEMAS SECTORES
- F - EL DESARROLLO Y EL ESTUDIO DE LOS RECURSOS NATURALES
- G - SIGNIFICACION DE LA POLITICA FISCAL

CAPITULO 3

LAS METAS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO

I - BIENES Y SERVICIOS DISPONIBLES Y SU UTILIZACION

II - LAS METAS DE LA PRODUCCION

A - EL SECTOR AGRICOLA

- 1 - Disponibilidad de alimentos
- 2 - Mejoramiento de la dieta
- 3 - El Comercio exterior de productos agropecuarios
- 4 - Perspectivas de exportación
- 5 - Necesidades de importación
- 6 - Aumento de los rendimientos en la explotación agropecuaria

B - MINERIA

- 1 - Petróleo
- 2 - Carbón
- 3 - Otros minerales
- 4 - Conocimiento de los recursos mineras del país

C - INDUSTRIA MANUFACTURERA

- 1 - Industria conservera
- 2 - Industria de la madera
- 3 - Industrias químicas
- 4 - Siderurgia

D - CONSTRUCCIONES

- 1 - Construcciones públicas
- 2 - Edificación urbana
- 3 - Otras construcciones

E - TRANSPORTES

- 1 - Tráfico de carga
- 2 - Proyecciones para los diferentes medios
- 3 - Transporte fluvial
- 4 - Ferrocarril
- 5 - Automotor
- 6 - Aéreo
- 7 - Cabotaje
- 8 - Oleoductos para refinados
- 9 - Oleoductos para crudos
- 10 - Tráfico de pasajeros

F - OTROS SECTORES DE SERVICIOS

- 1 - Electricidad
- 2 - Comercio
- 3 - Otros sectores

III - LAS METAS DE INVERSION

A - INVERSIONES BRUTAS EN CAPITAL FIJO

Composición de las inversiones brutas en capital fijo

B - VARIACION DE EXISTENCIAS

C - INVERSIONES EN CAPITAL FIJO EN LOS PRINCIPALES SECTORES

- 1 - Sector agropecuario
- 2 - Sector minería
- 3 - Sector industrial
- 4 - Electricidad
- 5 - Transportes

D - INVERSION REAL DIRECTA DEL GOBIERNO GENERAL

IV - LAS METAS DEL DESARROLLO SOCIAL

A - INTRODUCCION

- 1 - Alcances y contenido del programa

- 2 - Los procedimientos de programación
 - B - LA SALUD
 - 1 - Evolución del concepto de salud
 - 2 - Estado de la salud
 - 3 - Programa de acción
 - C - LOS SERVICIOS SANITARIOS
 - 1 - Estado de los servicios
 - 2 - El programa de acción
 - D - LAS CONDICIONES HABITACIONALES
 - 1 - Un nuevo enfoque del problema
 - 2 - El estado de la vivienda
 - 3 - El programa de acción
 - E - LA EDUCACION Y LA CULTURA
 - 1 - La educación para el desarrollo
 - 2 - El estado de la educación y la cultura
 - 3 - El programa de acción
 - F- TRABAJO Y LA REMUNERACION
 - G - EL DESARROLLO COMUNAL
- CAPITULO 4
- POBLACION Y MANO DE OBRA DE COLOMBIA
- I - POBLACION
- A - CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL
 - 1 - Natalidad y mortalidad en Colombia
 - 2 - Crecimiento demográfico por departamentos
 - 3 - Efectos de las migraciones
 - 4 - Crecimiento natural
 - 5 - Cálculo de población por departamentos 1950-1970
 - 6 - Población, urbana y rural
 - B - LA PROYECCION
 - Población de ciudades de varios tamaños
- II - MANO DE OBRA
- A - ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA POBLACION EN 1951
 - B - TABLA DE VIDA ACTIVA (HOMBRES)
 - 1 - Proyección de la población económicamente activa
 - 2 - Crecimiento de la fuerza de trabajo
 - 3 - Cargas familiares
 - 4 - Adolescentes
 - C - COMIPOSICION SOCIO ECONOMICA DE LA MANO DE OBRA
 - 1 - Composición según posición ocupacional 1951
 - 2 - Composición por sector de actividades 1938 - 1951
 - D - PROYECCION DE LA MANO DE OBRA EN LOS TRES SECTORES DE ACTIVIDAD, 1951 - 81
 - 1 - Trabajadores contractuales y otros trabajadores en actividades primarias
 - 2 - Trabajadores contractuales y otros en actividades secundarias
 - 3 - Trabajadores contractuales y otros en actividades terciarias
 - E - COMPOSICION DEL SECTOR TERCIARIO DE LA MANO DE OBRA (SEGMENTO CONTRACTUAL Y SEGMENTO PERMANENTE) DE CONFORMIDAD CON LOS RESULTADOS DE LA 'SEGUNDA ALTER— NATIVA" DE LA PROYECCION DE LA MANO DE OBRA EN 1981
 - F - COMPARACION DE LOS RESULTADOS DE LOS CALCULOS TEORICOS (PRIMERA ALTERNATIVA)
 - G - OTROS ASPECTOS DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION
- II - ALGUNAS CONCLUSIONES
- IV - SIMBOLOGIA
- CAPITULO 5
- BALANZA DE PAGOS
- I - EL SECTOR EXTERNO EN LA ECONOMIA COLOMBIA NA DURANTE EL ÚLTIMO DECENIO
- A - INTRODUCCION

- B - EL COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA DE PAGOS
- C - LOS FACTORES DE PRESION SOBRE EL EQUILIBRIO DE LA BALANZA DE PAGOS EN COLOMBIA
- D - ESTRUCTURA, EVOLUCION y DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
- E - ESTRUCTURAS, EVOLUCION Y PROCEDENCIA DE LAS IMPORTACIONES
- F - EVOLUCION DE LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR
- II - PERSPECTIVAS DE LA BALANZA DE PAGOS
 - A - INTRODUCCION
 - B - PROYECCIONES ALTERNATIVAS DE LA BALANZA DE PAGOS
 - C - PERSPECTIVAS Y PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES
 - 1 - Estructura de las exportaciones de bienes
 - 2 - Proyección de las exportaciones de café
 - 3 - Proyección de las exportaciones de otros productos agropecuarios
 - 4 - Productos manufacturados
 - 5 - Productos minerales
 - 6 - Exportación de servicios
 - D - PODER DE COMPRA EXTERIOR DE LAS EXPORTACIONES
 - E - PROYECCION DE INGRESOS DE CAPITAL
 - 1 - Inversión directa privada extranjera
 - 2 - Préstamos oficiales y bancarios a largo plazo
 - 3 - Ingresos adicionales de capital oficial y bancario a largo plazo
 - 4 - Donaciones
 - F - PROYECCION DE LAS IMPORTACIONES
 - G - PAGO DE FACTORES AL EXTERIOR
 - H - AMORTIZACION DE LA DEUDA EXTERNA

CAPITULO 6

- EL DESARROLLO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
- I- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DECENIO 1950-1960
 - Los gastos públicos y el proceso de desarrollo
 - A - DESARROLLO DE LAS FINANZAS DEL SECTOR PÚBLICO
 - 1 - El sector público de Colombia
 - 2 - Nivel y composición de los gastos del sector público
 - 3 - El financiamiento del sector público
 - 4 - Gastos e inversiones
 - B - DESARROLLO DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO GENERAL
 - 1 - Desarrollo de los gastos del gobierno general
 - 2 - Evolución del sistema de financiamiento 399
 - C - ANALISIS DE ALGW ASPECTOS DE LA DINAMICA FISCAL
 - 1 - Desarrollo de la política fiscal
 - 2 - Flexibilidad de los gastos públicos
 - 3 - Flexibilidad de los ingresos públicos
 - 4 - Vulnerabilidad del financiamiento ante los cambios en el comercio exterior
 - 5 - Las dificultades en la administración de los impuestos
 - D - MECANISMOS DE RESISTENCIA FRENTE AL DESEQUILIBRIO FISCAL
 - E - MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA MODERAR EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y AJUSTARLO A LOS INGRESOS CORRIENTES
- II - PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO GENERAL
 - A - INTRODUCCION
 - 1 - Los objetivos de la política fiscal
 - 2 - Contenido del programa
 - 3 - Metodología y alcance del programa
 - B - LAS METAS DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL
 - 1 - Gastos de consumo
 - 2 - Gastos de transferencias
 - 3- Gastos de inversión real
 - 4 - Inversión de desarrollo social y urbano
 - 5 - Inversión de desarrollo económico
 - C - FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL
 - 1 — Ingresos corrientes: Política tributaria

- 2 - Recursos del crédito
- D - LAS METAS DE INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES INSTITUZIONALES DE GOBIERNO
 - 1 - Gastos
 - 2 - Ingresos
 - 3 - Resultados financieros y transferencias gubernamentales
- E - IMPACTO DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO GENERAL SOBRE LA ECONOMIA
 - 1 - Participación del Gobierno General en la de manda final interna
 - 2 - Contribución del Gobierno General a la formación del Producto Bruto interno
 - 3 - Inversión pública y privada

INDICE DE CUADROS

CAPITULO 1

- I-1 Desarrollo histórico de la economía colombiana
- I-2 Producto e ingreso reales
- I-3 Ritmo del desarrollo sectorial medido en términos del producto bruto
- I-4 Origen y utilización de recursos reales disponibles
- I-5 Oferta y demanda finales
- I-6 Balanza de Pagos, 1950-1959
- I-7 Promedios anuales de los precios del café "Manizales" en Nueva York
- I-7-a Composición de las exportaciones de bienes para el periodo 1950-1959
- I-8 Volumen físico de la producción agropecuaria
- I-9 Inversión bruta y su financiamiento
- I-10 Formación interna de capital
- I-11 Composición de las inversiones brutas
- I-12 Inversión total del gobierno general
- I-13 Financiamiento de la inversión pública
- I-14 Gastos, ingresos corrientes consolidados, y ahorro del gobierno general
- I-15 Población de Colombia y de América Latina
- I-16 Población total urbana y rural de Colombia por grupos de edad y sexo, 1951-1981
- I-17 Tasas de crecimiento migratorio y natural de natalidad y mortalidad por departamentos, 1938-1951
- I-18 Proyección de población para diez ciudades de Colombia, 1955-1965
- I-19 Proyecciones de población urbana, según tamaño de la localidad, 1938-1965
- I-20 Porcentajes de población total, según tamaño de las localidades, 1938 - 1965
- I-21 Tasas de actividad, por sexo y grupos de edad
- I-22 Porcentaje de población económicamente activa a cada situación ocupacional, 1951
- I-23 Proporción de trabajadores por cuenta propia, de la población económicamente activa, según rama de actividad
- I-24 Profesionales y técnicos por cada mil personas económicamente activas en cada rama de actividad, 1961
- I-25 Personas económicamente activas, por sexos y grandes grupos de edad, en las áreas urbanas y rurales, 1961-1981
- I-26 Ocupación y productividad, por sectores económicos

CAPITULO 2

- II-1 Composición de la oferta y demanda finales
- II-2 Estructura de la oferta y demanda finales
- II-3 Composición de la producción en términos de producto interno bruto
- II-4 Inversiones capital fijo y producto bruto — promedios anuales
- II-5 Aumento de existencias
- II-6 Ingreso Nacional neto y su distribución
- II-7 Financiamiento
- II-8 Aportes externos de capital, promedios anuales
- II-9 Inversiones del gobierno general y su financiamiento
- II-10 Origen y utilización de recursos reales disponibles

- II-11 Balanza de pagos: promedios anuales
- II-12 Población económicamente activa, producto bruto, productividad de la mano de obra y emigración de la población activa

CAPITULO 3

- III-1 Proyecciones de oferta y demanda final, 1959 y 1964
- III-2 Incremento de la oferta y demanda final, 1959-1964
- III-3 Proyecciones de la oferta y demanda total, 1959 y 1964
- III-4 Composición del producto bruto interno, 1959 y 1964
- III-5 Incremento del producto bruto interno, 1959-1964
- III-6 Tasas anuales medias de crecimiento de los principales sectores de origen del producto bruto Interno
- III-6-a Composición porcentual del producto bruto interno, 1959-1964
- III-7 Principales metas de producción física del sector agropecuario, 1956-1958 y 1964
- III-8 Valor agregado bruto de la producción agropecuaria
- III-9 Valor bruto de la producción agropecuaria
- III-10 Destino de la producción agropecuaria
- III-11 Origen y destino del crecimiento de la producción agrícola-ganadera
 - III-1 Crecimiento de la exportación y sustitución de Importaciones del sector agrícola, excluido el café
- III-12 Disponibilidad bruta de productos agropecuarios
- III-13 Principales metas físicas de producción de la minería
- III-14 Valor agregado bruto por la producción minera, 1959 y 1964
- III-15 Producción y exportación de petróleo crudo
- III-16 Algunas metas importantes de producción física de la industria fabril
- III-17 Valor agregado bruto por la industria manufacturera, 1959 y 1964
- III-18 Origen y destino del aumento en la industria fabril, 1959-1964
- III-19 Sustitución de importaciones y aumento de exportaciones de bienes manufacturados, 1961-1964
- III-20 Valor agregado por las construcciones, 1959-1964
- III-21 Valor bruto de la producción y valor agregado bruto del sector transporte, 1959-1964
- III-22 Proyección del tráfico de carga, según los medios de transporte interno, 1959—1964
- III-23 Índice sobre proyecciones del tráfico Interior de pasajeros
- III-24 Proyección de la inversión bruta en capital fijo
- III-25 Proyecciones inversión bruta en capital fijo
- III-26 Inversiones brutas en sector agropecuario, por destino
- III-26-a Inversiones brutas en el sector agropecuario, por naturaleza
- III-27 Utilización de la tierra
- III-28 Inversiones brutas en el sector minería
- III-29 Industria fabril - inversión bruta de capital fijo
- III-30 Inversiones totales en la industria fabril, 1961-1964
- III-33 Inversiones brutas en energía eléctrica
- III-34 Inversión bruta en transportes, por su destino
- III-34-a Inversión bruta en transportes, por su naturaleza
- III-35 Composición del parque automotor, 1958 y 1964
- III-36 Invasión real directa del gobierno general
- III-37 Educación, Inversiones proyectadas en el Plan Cuatrienal, 1962-1965

CAPITULO 4

- IV-1 Tabla de vida para Colombia, período 1950-1952
- IV-2 Tabla de vida para Colombia, periodo 1950-1952, hombres
- IV-3 Tabla de vida para Colombia, período 1950-1952, mujeres
- IV-4 Estimaciones de la población, 1945-1970
- IV-5 Población de los Departamentos según su volumen, 1912-1951
- IV-6 Tasas promedio de crecimiento de la población de los departamentos, 1912-1951
- IV-7 Efecto neto de las migraciones Departamentos, 1951
- IV-8 Tasas estimadas de natalidad, mortalidad y crecimiento natural, por departamentos

- IV-9 Población total calculada, excluyendo la población indígena, 1950-1970
- IV-10 Tasa de crecimiento de la población de los Departamentos, 1912-1970
- IV-11 Ciudades con población estimada en más de 100.000 habitantes, 1955-1965
- IV-12 Personas económicamente activa por cada 100 hombres y mujeres y población total de Colombia y algunos otros países
- IV-13 Personas económicamente activa por cada 100 hombres y mujeres y población total en áreas urbanas y rurales de cada Departamento de Colombia
- IV-14 Proporción de personas económicamente activas por sexos y grupos de edad en Bogotá y en la población urbana y rural de Colombia
- IV-15 Tabla de vida activa masculina para Colombia, 1951
- IV-16 Aplicación de las tasas de la tabla de vida activa a la población real de Colombia, 1951
- IV-17 Aplicación de las tasas de la tabla de vida activa a la población real de Colombia, 1951
- IV-18 Cambios presuntos en los porcentajes de las personas económicamente activas de cada grupo de sexo y edad de la población urbana y rural, 1951
- IV-19 Personas económicamente activas, por sexos, en las áreas urbanas y rurales, 1951-81
- IV-20 Proporción de personas económicamente dependientes, por categorías, de la población económicamente activa, 1951-81
- IV-21 Personas de 15 a 19 años, por sexos, residencia urbana y rural, y status de actividad económica, 1951-81
- IV-22 Personas económicamente activas, por ramas de actividad, según el sector de trabajo contractual y el sector restante, y composición relativa de ambos sectores, 1951
- IV-23 Obreros y empleados por empleador, y ayudantes familiares y personas de situaciones distintas o no especificadas por persona independiente, según ramas de actividad, 1951
- IV -24 Personas económicamente activas (ambos sexos) por sector de actividades, 1951-81, de acuerdo a los supuestos establecidos
- IV-25 Cifras estimadas de los trabajadores a salario y a sueldo, empleadores y otras personas activas de ambos sexos, en actividades primarias, 1951-81
- IV-26 Número estimado de trabajadores a salario y a sueldo, empleadores y otras personas económicamente activas, de ambos sexos, en actividades secundarias, 1951-81 281
- IV-27 Número estimado de trabajadores a salario y a sueldo, empleadores y otras personas económicamente activas, de ambos sexos, en actividades terciarias, 1951-81
- IV-28 Mano de obra, estimada en 1901-1971, por ramas importantes de actividad, según el sector contractual y el sector restante y promedio de aumento anual, 1961-71

CAPITULO 5

- V-1 La Balanza de Pagos
- V-2 Promedios anuales de Balanza de Pagos
- V-3 Composición de las exportaciones por productos principales
- V-4 Distribución porcentual de las exportaciones por productos principales
- V-5 Índices de volumen físico y de precios de las exportaciones
- V-6 Exportaciones por países de destino
- V-7 Estructura de las importaciones
- V-8 Índices de volumen físico de las importaciones y de la capacidad para importar
- V-9 Importaciones por países de origen
- V-10 Comercio exterior de Colombia con los Estados Unidos y Europa
- V-11 Capacidad total de pagos en el exterior y capacidad para importar 1950-59
- V-12 Índices precios de las exportaciones, de las importaciones y de la relación de intercambio exterior
- V-13 Promedios anuales de la Balanza de Pagos
- V-44 Exportaciones de bienes y servicios
- V-15 Estructura de las exportaciones de bienes
- V-16 Proyección de las importaciones mundiales de café por países de destino
- V-17 Proyección de las exportaciones de café 342
- V-18 Proyección de las exportaciones de café, por países de destino
- V-10 Exportaciones mundiales de banano, por países de origen
- V-20 Exportaciones de banano, por países de destino
- V-21 Proyección de las importaciones mundiales de banano y participación colombiana
- V-22 Exportaciones de productos agrícolas

- V-23 Exportaciones de ganado y carne
- V-24 Exportaciones registradas de productos industriales
- V-25 Exportaciones de servicios
- V-26 Exportaciones registradas de café
- V-27 Préstamos obtenidos hasta el 30 de junio de 1961
- V-28 Préstamos en tramitación
- V-29 Proyección de la Balanza de Pagos
- V-30 Proyección de la Balanza de Pagos
- V-31 Proyección de las importaciones de bienes y servicios
- V-32 Pago de factores al exterior y afluencia neta de capitales
- V-33 Amortización de la deuda externa

CAPITULO 6

- VI-1 Colombia: Participación de los gastos del sector público en la economía nacional
- VI-2 Colombia: Composición económica de los gastos del sector público
- VI-3 Colombia: distribución funcional de los gastos del sector público
- VI-4 Colombia: distribución de los gastos consolidados del sector público por entidades
- VI-5 Colombia: incidencia de los ingresos corrientes del sector público en la economía nacional
- VI-6 Colombia: composición de los ingresos corrientes del sector público
- VI-7 Colombia: composición de los ingresos de capital del sector público (excluidos los institutos descentralizados)
- VI-8 Colombia: crecimiento real de los gastos e Inversiones del sector público
- VI-9 Colombia: Participación del gasto del gobierno general en la economía
- VI-10 Colombia: Gastos reales gobierno general
- VI-11 Colombia: Gastos del gobierno general
- VI-12 Colombia: subsidios otorgados por el gobierno central
- VI-13 Colombia: Composición de las inversiones del gobierno general
- VI-14 Colombia: empleados del gobierno general, excluidos institutos descentralizados
- VI-15 Colombia: incidencia de los ingresos corrientes del gobierno general en la economía
- VI-16 Colombia: crecimiento real de los ingresos corrientes del gobierno general
- VI-17 Colombia: ingresos consolidados corrientes del gobierno general
- VI-19 Colombia: Gastos del gobierno nacional a precios corrientes
- VI-20 Colombia: gastos del gobierno nacional por funciones
- VI-21 Colombia: situación presupuestal y fiscal
- VI-22 Colombia: balance monetario del presupuesto del gobierno nacional
- VI-23 Colombia: gastos propios y consolidados del gobierno nacional
- VI-24 Colombia: gastos consolidados de los institutos descentralizados nacionales
- VI-25 Colombia: gastos totales de los gobiernos departamentales
- VI-26 Colombia: ingresos de los gobiernos departamentales
- VI-27 Colombia: gastos totales de los gobiernos municipales
- VI-28 Colombia: ingresos de los gobiernos municipales

PRESENTACION

El señor Presidente de la República, Dr. Alberto Lleras Camargo, al promulgar el PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO en acto efectuado en el Salón Dorado del Club Militar, el día 20 de Diciembre de 1961, ante las autoridades civiles, eclesiásticas, militares, el Cuerpo Diplomático y dirigentes de la industria y el comercio, los gremios obreros y distinguidas personalidades, pronunció el siguiente discurso:

Compatriotas:

El acto que estamos celebrando contraría un poco la conducta, o mejor aún, el modo de ser habitual de este gobierno. Ordinariamente nos inclinamos a restarles a los actos de la administración y al cumplimiento de nuestras obligaciones, cualquier aspecto de reclamo para que la atención de los colombianos se fije indebidamente sobre hechos de los cuales pudiera derivar provecho mayor quien gobierna que la inmensa masa de los gobernados. No corresponde muy precisamente ese criterio al desarrollo de un sistemático culto de la personalidad del cual hemos sido recientemente acusados algunos de los servidores públicos. Pero en este caso especial, tengo interés en que la nación dedique un tiempo razonable a meditar sobre el trabajo que los órganos de Planeación han venido elaborando, en silencio, seriamente y con el propósito de ejecutar su misión, tal como se concibe en las leyes y decretos que ordenaron su establecimiento. Es decir, manteniendo una mirada crítica sobre el desenvolvimiento del país, para procurar, hasta donde ello es posible con los instrumentos que ofrece la técnica moderna de la programación, fijar rutas por donde pudiera ser más fácil que el esfuerzo público y privado se encamine, con mayores probabilidades de acierto, hacia la solución de las infinitas contradicciones que presenta la historia.

Los alcances del Programa:

Con todo el volumen del programa y la natural ambición de su alcance, los órganos de Planeación del Estado, —el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y servicios Técnicos—, no tienen como objetivo, ni como pretensión, dar una definición dogmática de lo que va a ser Colombia en el transcurso de la próxima década. El plan entra en el incierto territorio del porvenir, con todo género de reservas. Es una hipótesis, que en más de una materia tiene diversas alternativas y de ninguna manera presume de la inflexibilidad que caracteriza la planificación de los Estados totalitarios, en donde el cuerpo económico de la nación está sujeta a decisiones que el cuerpo político, a su vez, puede imponer con el máximo rigor de su régimen de política. Este plan parte esencialmente del fundamento de que los colombianos conservan una ilimitada libertad para buscar su destino, incluyendo la indispensable capacidad de equivocarse y hacerse daño, tanto en el mecanismo del Estado, como en la dirección de sus esfuerzos privados. Los órganos de planeación no pueden construir, en un país que tenga la estructura política del nuestro, cosa distinta de faros colocados cuidadosamente sobre experiencias ciertas, para evitar

naufragios involuntarios. Infortunadamente, la tarea de registro de los movimientos de la economía nacional, es todavía muy corta y es incompleta. No están, por eso, todos los faros y señales de peligro situados con una precisión matemática y muchos no han podido todavía señalar los riesgos de corrientes que residan más profundamente de lo que nuestros instrumentos actuales de valoración pueden medir con exactitud. Si hubiésemos empezado hace 20 años esta tarea y la hubiéramos continuado de manera sistemática, cuando ya en muchos países se estaban ensayando métodos de planeación, y sobre todo de diagnósticos sobre las situaciones económicas generan este trabajo tendría seguramente mayor precisión. Pero dudo mucho que las conclusiones que de él se derivan y las metas que se han ido definiendo para el esfuerzo de los colombianos, pudieran cambiar notablemente. La principal ventaja de la promulgación de un plan de desarrollo económico y social para los próximos años, anclado fuertemente en los hechos, las deficiencias y las posibilidades de Colombia en el momento presente, reside en señalar indispensables limitaciones a la acción imaginativa del Estado y al espíritu de aventura propios de los países que por estar todavía tan cerca de la etapa de su descubrimiento viven en una constante alternativamente entre las más grandes esperanzas y las más duras decepciones. Ese tratamiento, estimulado en la esfera política por periódicas olas de emotividad, no conviene, ciertamente, a una nación superpoblada y ansiosa, y mucho más consciente, como es hoy la nuestra, de las diferencias de clase y modo de vivir, que no nace tanto de la riqueza de unos pocos, como de la pobreza general que a casi todos alcanza.

La era de la planeación

Ha habido, en la reciente historia del país, esfuerzos sucesivos para racionalizar los propósitos nacionales. Los primeros empeños no pueden calificarse, de seguro, como un criterio de planeación. Pero tienen el mismo origen en nuestra propia insuficiencia. Fueron, sin embargo, más que otra cosa, un catálogo de prioridades, exclusivamente destinado al sector público satisfacer las exigencias de la banca internacional para otorgar crédito, cuya mínima demanda a no podía ser sino la de que se invirtiera en lo propuesto y pudiera pagarse por la retribución de la obra emprendida. La dramática experiencia que sufrieron banqueros e inversionistas, a principios de la tercera década de este siglo con la moratoria de todos los países jóvenes del hemisferio, alteró radicalmente el mercado de crédito; organizado sobre una indebida confianza en que el desarrollo de la América Latina podría hacerse sobre las líneas tradicionales de otros pueblos más antiguos o más ricos. La necesidad de crear nuevos instrumentos que sustituyeran todo lo que se había derrumbado, sólo se puso de presente cuando se vió que la segunda guerra mundial no podría concluir sin que el proceso iniciado después de la primera hacia la independencia de los pueblos coloniales y hacia la mayor autonomía de las naciones jóvenes, despertara una revolución universal, ante la cual los poderes supervivientes sólo tenían una precaria alternativa entre sofocarla o financiarla. El Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento decidió la dificultad por el segundo e los términos. Casi insensiblemente, aún para nosotros que

hemos vivido esta evolución importantísima, fue desapareciendo el régimen de las concesiones a cien años, de las flotas y los diplomáticos protegiendo en el orbe entero los privilegios de los inversionistas en desarrollo económico, y la bien pagada misión de la raza blanca imponiendo la felicidad a los nativos, se fue convirtiendo gradualmente en la carga de distribuirla para conservar la paz del planeta. Colocados en la mitad de esa revolución, nosotros no alcanzamos a juzgar ni su extensión, ni sus consecuencias. Aún la propia teoría del desarrollo económico de los pueblos atrasados, va un poco a la zaga de los hechos mismos. Hace 20 años las repúblicas latinoamericanas se encontraban ante un muro de Indiferencia, cuando reclamaban simplemente el derecho a industrializarse. Hace diez se aceptó el principio de que una más vasta y completa economía, extendida sobre todas las regiones del mundo, era favorable, principal mente, para los pueblos más desarrollados. Hoy toda la experiencia, la técnica, la gente más capaz de las grandes potencias del Occidente y de la órbita se aplican a buscar los procedimientos más rápidos para acelerar el proceso de desenvolvimiento de las naciones atrasadas; los organismos internacionales ponen todos sus recursos humanos en esta tarea; y, por último; una nación en cuyo desarrollo, por circunstancias especialísimas, el Estado apenas intervino como agente de tránsito en su carrera vertiginosa hacia la prosperidad, no solamente ofrece contribuir a la aceleración del proceso, sino que exige que éste se adelante dentro de condiciones de justicia y equidad, para que no haya riesgo alguno de que el mundo que se cree de tan asombroso esfuerzo tenga la misma crueldad y el mismo desequilibrio que padecieron las generaciones anteriores y ha sufrido la presente.

La nueva época

Ustedes disculparán estas digresiones, destinadas a fijar la circunstancia en que se produce el primer plan general de desarrollo Colombia. Hay todavía quienes piensan entre nosotros que los esfuerzo de planeación del propósito nacional, son caprichos y novelaría. Que lo mismo que los jóvenes economistas de los órganos de Planeación señalan unas metas, habrían podido escoger otras. Que el país no necesita de orientaciones y prospectos ya que el viento de la adversidad o la falla en los términos de cualquier hipótesis, los pueden pre sentar y aún los han exhibido ya como equivocados. Que no debe atribuirse a este esfuerzo metódico más importancia que la deleznable y efímera que tuvieron; en el pasado, centenares de proposiciones políticas para encauzar la nación hacia una u otra ruta. Lo que el Gobierno quiere decirles a los colombianos hoy, e suficientes elementos de juicio para pensar que el tiempo de la aventura se ha extinguido, que es el "antiguo régimen" de la formidable revolución en que estamos viviendo. Que ningún país sin propósitos claros, razonables, basados en una apreciación científica de sus posibilidades y de su capacidad de desarrollo, puede aspirar a hacer esta evolución con sus propios recursos, y menos aún, con la ayuda ajena. Que si Colombia está en condiciones de solicitarla y obtenerla, es porque desde ha ce tres años estamos examinando con nuestros propios ojos cuál es la problemática del país y podemos hablar con más autoridad sobre ella que las gentes extrañas. Que cuando escogimos una proporción determinada para la velocidad de nuestro

desarrollo, no estamos en condiciones técnicas de señalar una más ambiciosa, y ni siquiera de garantizarla, a menos que la nación entera, su Estado, su industria, su agricultura, sus trabajadores campesinos y urbanos, sus comunidades, sus banqueros, sus comerciantes, sus universidades, sus colegios y escuelas, entiendan que hay una misión para cada sector; y que si el esfuerzo no se -generaliza y coordina, la República no solamente seguirá siendo pobre y atrasada, sino peligrosamente inestable. Hasta ahora, como en las tribus aborígenes, como en la Colonia, como en toda esta primera etapa republicana, los colombianos han mantenido un criterio providencialista y un rígido concepto de la política elemental sobre el buen gobierno y el mal gobierno. Con movimientos que se semejan al de los enfermos en su lecho, cuando la nación ha encontrado insoportable su situación, y ella ha coincidido con el despotismo, la arbitrariedad o la ineptitud en la dirección del Estado, ha cambiado de postura, para reiniciar un sufrimiento más tolerable y recaer en una decepción más aguda. Pero la anormalidad perenne de su estado de atraso no ha podido conjurarse, porque el Estado cambia de tratamiento al soplo de la desesperación y porque el paciente está dispuesto a todo, menos a coordinar sus débiles energías para incorporarse en una suprema decisión de vivir y de vivir mejor. Por eso es importante la primera parte de este programa, que con un término médico insustituible, hace el diagnóstico de la economía nacional. Por eso, las metas que se trazan, la dirección de los esfuerzos que se indica, sustituyen, hasta donde los colombianos lo quieran, la improvisación, la magia política, por una ordenada voluntad de acierto.

La planeación democrática

Examinemos, en términos generales, algunos de los aspectos del plan de desarrollo. Comienzo por declarar, porque sé que será la primera objeción al programa, aún antes de que los economistas viejos y jóvenes se precipiten sobre él, con ánimo polémico, que políticamente, de acuerdo con las tradiciones colombianas, es una extravagancia. He aquí un gobierno, se va a decir mañana, que tuvo en sus manos por tres años y medio la capacidad de hacer la felicidad de los colombianos por un siglo, y que a seis meses de desaparecer presenta un programa para diez años. Es decir, que no va a ejecutarlo, ni puede ofrecer ninguna razonable garantía de que será ejecutado. Quiero expresarle al país, aunque parezca innecesario, que no por estar en vísperas de unas elecciones, ni por llamarse así, este programa tiene semejanza alguna, ni en su preparación, ni en sus fundamentos, ni en su objetivo, con los que se elaboran tradicionalmente por estos tiempos, en un esfuerzo legítimo para provocar cierto grado de incandescencia en el distraído espíritu, de las masas. Puede sí tener una preponderante influencia sobre ellos, si está, como yo lo creo, concebido sobre factores reales y posibilidades verosímiles. Porque quien proponga otra serie de operaciones victoriosas, tendrá a su cargo la prueba de demostrar que son posibles, que tienen fundamento en la estructura económica nacional, que se podrían allegar los recursos internos y externos de la nación para ser ejecutadas, que ni producirían un estrangulamiento en el curso normal de nuestro desarrollo y, desde luego, que con los instrumentos actuales del Estado y dentro de las

instituciones vigentes, sería posible comprometerse en ellas. Por que el programa tiene una filosofía y está hecho para un país democrático, donde ni siquiera la acción que le corresponde al Estado puede determinarse sin aceptar que éste tiene toda clase de frenos institucionales y que no ha recibido el encargo en Colombia de hacer la prosperidad y la felicidad de nuestros compatriotas por el ejecutivo procedimiento del paredón, Implica, por ello mismo, una decisión de los colombianos, cualesquiera que sean los errores en que incurra. Porque hay, evidentemente, cuando menos dos sistemas, antagónicos, de procurar el desarrollo económico de una nación. El escogido por nuestros órganos de Planeación, se acomoda a los hechos tradicionales y actuales de la realidad colombiana. Los propósitos están calculados sobre las cosas que los colombianos pueden hacer, si lo quieren. Es eminentemente rectificable, día a día, a medida que se vaya observando que las hipótesis de capitalización, de preparación técnica, de rendimiento del esfuerzo, son exactas o están equivocadas. Pero aceptamos que la otra manera de acelerar el desarrollo de los pueblos atrasados. En ella cuando las hipótesis de los economistas fallan, se les elimina o se les desentierra. Cuando la gente no se acomoda a los planes, los planificadores usan de la policía. Pero más grave aún, cuando un poderoso esfuerzo de 600 o 700 millones de personas se dedica a comprobar, bajo la vigilancia del partido, la hipótesis de un economista joven, puede sobrevenir, como en China, en el más absoluto silencio, un inhumano desastre para cuya recuperación se sacrificarán gentes, se eliminará otra camada de funcionarios, se reescribirá la historia y se hará naturalmente, responsable al imperialismo capitalista occidental.

La tasa de crecimiento

En el programa se fija, por ejemplo, una rata acumulativa de crecimiento del 5.6% anual. ¿De dónde sale esta cifra? ¿Tiene algún antecedente? ¿Se justifica? ¿No sería mejor proponerle a la nación una rata del 12% del 15%? En términos elementales, la rata de crecimiento es la proporción en que puede crecer la producción de los colombianos en todos sus trabajos, empresas y servicios. Para llegar a esta conclusión los órganos de Planeación han examinado, ante todo la historia del desarrollo económico de los últimos anos. El producto bruto, es decir, la acumulación de todo lo que producen los colombianos ha venido, creciendo en promedio en 4.6% la última década. Ese promedio surge de alzas notables en la rata del crecimiento, no siempre porque el producto haya sido mayor, sino porque ha valido más en los mercados internacionales, y de años en que no se registra ningún aumento sensible. Pero como la población de los colombianos crece en una proporción de casi 3% por año, es decir, que en el promedio de la década próxima viene a equivaler a medio millón de nuevos colombianos por año, la rata de crecimiento relacionada con la población y aún calculada en el 5.6% sería apenas de 2.6% en cada año. Eso es lo que propone como un minimum de esfuerzo, el programa de la Alianza para el progreso. Más abajo, es la consolidación de la miseria y a menaza de inestabilidad social, más arriba puede ser un esfuerzo desproporcionado para Colombia, una exigencia inmoderada de ayuda exterior y una confianza excesiva en que los precios del

café no van a debilitarse mucho más en la crisis presente. Tal como se ha fijado no implica, ciertamente, que se pueda mantener el país en las presentes condiciones, sin un grandísimo esfuerzo general. El producto bruto de Colombia vale hoy 22.000 millones de pesos, y en pesos del mismo valor en 1970 tendría que valer 40.000 millones. Con lo que producían los colombianos en 1959, el ingreso per cápita es de 1.530 pesos anuales. En 1970 el ingreso per cápita, a esta tasa de desarrollo podría llegar a 2.234 pesos, porque ya la producción nacional habría que dividirla por 19 millones de colombianos. Si conserváramos, simplemente, la tasa de crecimiento del 5.6%, solamente dentro de 24 años se habría duplicado el ingreso per cápita. Por eso es necesario concebir otra hipótesis, dentro de la cual, exigiendo aún un mayor esfuerzo a partir de 1964, la tasa de crecimiento sea mayor. Doblando el ingreso per cápita, en 24 años, en la hipótesis menos exigente, en menos tiempo, si se producen las condiciones que se esperan de la primera etapa del plan, habríamos llegado a una cifra semejante a la del ingreso por habitante de países tan industriales y desarrollados como Holanda e Italia. No están creciendo tampoco a una tasa mayor los Estados comunistas, ni los demás países europeos, aún favorecidos por el impulso de la reconstrucción y por el mercado común. Para producir el crecimiento menos acelerado que se contempla, no solamente se requiere una utilización más activa y racional del equipo instalado, sino que las inversiones brutas en capital fijo deben subir de 3.673 millones que fueron en 1959, a más de 6000 millones por año en 1964 y alrededor de 9.200 millones en 1970. En ese período las inversiones solamente para la industria fabril deberían ser de 13.000 millones de pesos, de 8.600 millones para la agricultura, de 3.700 millones para la minería, de 11.200 millones para la vivienda, de 5.000 millones para electricidad, de 1.500 millones en transportes y vías de comunicación, y en conjunto, con otras inversiones en diversos sectores, subirían a 70.000 millones de pesos. ¿Que significan esas metas? En el sector industrial solamente, el monto pro medio de inversiones deberá subir de cerca de 600 millones que ha sido el de los últimos años, a más de 1.200 millones por año en 1964 y a cerca de 1.500 millones por año de allí en adelante. Y las inversiones del Gobierno Nacional deberán triplicarse para subir de un promedio de 800 millones entre 1957 y 1959, a más de 2.000 millones entre 1962 y 1964 y a más de 3.000 millones de 1968 a 1970.

Balanza de pagos

Pero el esfuerzo más grande se exigirá para el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos; es decir, para que se mantenga el nivel entre lo que producen los colombianos en bienes y servicios en moneda extranjera y lo que necesitan pagar en esa misma moneda para adquirir bienes y servicios en el exterior. De 1957 a 1959 nuestras exportaciones en dólares fueron aproximadamente de 638 millones por año. Para realizar el programa, se requeriría que de 1962 a 1964 subieran a 700 millones. Y que aún asumiendo que los precios del café descendieran ligeramente, en los dos últimos años de 1968 a 1970 llegaran a 975 millones. Esta cifra implica que aumentemos vigorosa mente nuevos renglones de exportación, como carne,

algodón, azúcar, cemento, productos químicos y metalúrgicos, maderas, banano, y contando con la expansión que pudiera originarse como consecuencia de la apertura de la zona libre de comercio latinoamericano, otros productos industriales. Esta meta tampoco es caprichosa, porque las necesidades de importación del país para realizar el programa, es decir para comprar todo el equipo, la maquinaria, las materias primas y los bienes intermedios que re la aceleración del proceso industrial y de modernización agrícola, deberían crecer de 547 millones que fueron en promedio de 1957 a 1959, a 756 millones de 1962 a 1964 y a 879 millones de 1968 a 1970.

Las cifras anteriores parecen demostrar claramente que la rata de crecimiento propuesta no es baja. Pero al mismo tiempo, podrían dar la impresión de que exigen al país mucho más de lo que éste pudiera dar razonablemente. Tampoco parece ser éste el caso. Los buenos éxitos que ha tenido el país inicialmente, y casi sin proponérselo en la sustitución de importaciones y en las nuevas exportaciones, permiten asegurar que con una política general pública y privada de fomento a las líneas más aptas de producción y exportación, este propósito no es inalcanzable. Por ejemplo, habría que aumentar la exportación de bananos de 4 millones de dólares anuales a 32 para 1965 y a 42.5 para 1970. Se debería vender algodón en los mercados mundiales por valor de 25 millones de dólares en 1965 y por 39 millones en 1970. Pero recordemos que hace apenas dos años importábamos algodón por cerca de 10 millones de dólares y que este año ex portaremos algo más de 16 millones de dólares. En tabaco las exportaciones subirían de 24 millones de dólares a 5.5 millones en 1970. En ganado y carne se debería llegar en 1965 a exportar 22 millones de dólares y 70 millones de dólares en 1970. Esta es probablemente una de las más ambiciosas metas e implica una transformación radical de los métodos de ganadería, de la calidad, de los sistemas de beneficio, y la apertura de mercados difíciles.

La ayuda exterior

Naturalmente, este es un programa coordinado en sus hipótesis. Pero sería aventurado tratar de realizar cualquiera de ellas independientemente. Por ejemplo, si aceptáramos, sin la seguridad de un aumento vertical de las exportaciones y del ingreso de divisas, la meta de importaciones a que me he referido antes, el programa no so lamente sería irrealizable, sino que produciría en muy pocos meses un desastroso desequilibrio de la balanza de pagos. Pero tampoco se puede intentar el incremento de la producción interna y de la capacidad exportadora del país, sin la importación de bienes de capital e intermedios, como los que requiere el programa para el aumento del producto bruto. Allí está el círculo vicioso de la economía de los países atrasados y ya no es un misterio para nadie, desde que se aprobó el programa de la Alianza para el Progreso, que ese círculo sólo puede romperse con una ayuda externa otorgada en conjunto para la ejecución de un programa general, y en no pocos casos simplemente para mantener el equilibrio de la balanza de pagos, con el objeto de aumentar el equipo, los servicios, la materia prima y el capital que debe promover el gran movimiento hacia el robustecimiento de la

economía y hacia el mayor flujo de exportaciones. La ayuda ha de tener necesariamente condiciones excepcionales, que escapen totalmente a los conceptos primitivos del crédito internacional. En Punta del Este ya se dijo que debería tomar la forma de subvenciones o de préstamos a largo plazo y condiciones flexible de pago, para que la balanza de pagos de los países atrasados no sufra un nuevo impacto con el ser vicio de una deuda exterior desproporcionada, en el momento mismo en que se requiere la mayor amplitud para el aumento de las importaciones. Ningún círculo vicioso, ni ningún impase se ha roto, desde los primeros días de la humanidad hasta ahora, sin intervención extraña, favorable o desfavorable. Ese es, sin embargo, el descubrimiento de Punta del Este, que tiene todas las características de una revolución. Las revoluciones no se han hecho de otra manera, sino aceptando la existencia de hechos sencillos e ineluctables.

Contra la desigualdad social

Pero hasta aquí hemos hablado principalmente de las características esenciales que debería tener el programa de desarrollo económico, sin hacer referencia especial a otras que imponen cargas adicionales. Dice el Libro Santo que de nada vale al hombre ganar todo el mundo si pierde su alma. Estos países están también ante la horrenda tentación de que sus clases dirigentes conciban el desarrollo económico como un simple mecanismo de producción y de consumo que, de acuerdo con las más viejas reglas de la economía tradicional, habría de ajustarse paulatinamente hasta producir el fenómeno de la afluente civilización, de estructuras y superestructuras naturales. El mejoramiento de la condición de las clases económicas subalternas resultaría así ser un subproducto de la abundancia de las más ricas. Pero se olvidan de dos hechos, uno que marca con un estigma ignominioso la conformación social de nuestros pueblos y otro que es la gran de amenaza de este tiempo. Ante todo, y en el primer caso, que nuestra sociedad no ha sido democrática, porque ha cerrado con obstinación la única puerta por donde se produce el trasvasamiento de unas capas a las otras, ni puede considerársela menos rígida que la jerárquica organización feudal europea. Sólo que al cerrar las puertas de la escuela, el colegio y la universidad a la inmensa mayoría de los habitantes del territorio latinoamericano, se ha logrado una selección oligárquica que mantiene el poder en unas pocas manos, sin establecer necesariamente discriminaciones de casta, de familia, de raza, de color, con la certidumbre de que todos los que logren infiltrarse desde las regiones inferiores, no tendrán más alternativa que la de proceder como privilegiados normales. Este puede ser un resultado espontáneo de nuestra organización secular, o deliberado. Pero comoquiera que sea sus resultados nos obligan a realizar el más extraordinario es fuerza para integrar una sociedad que, de otra manera, está condenada a una ruptura violenta de su constitución presente. No es muy largo el plazo de diez años para reparar una injusticia que ya va siendo cuatro veces centenaria. Pero tampoco tenemos más tiempo. Por eso surge, en cierta forma contra la ortodoxia, la necesidad de enfrentar a un mismo tiempo y resolver los problemas puramente económicos y los problemas sociales que en el desarrollo general de la nación se confunden e identificación.

una inmensa clase analfabeta no está, ciertamente, en condiciones de contribuir, ni como productora, ni como consumidora, a un acelerado proceso industrial que necesita, ante todo, un vasto mercado interno, montado sobre ingresos mejores y una mano de obra más eficaz. Con las clases técnicamente educadas con que puede contarse en el presente, seleccionadas entre el grupo mínimo que logra traspasar la escuela primaria, la secundaria y llegar hasta la universidad, tampoco se lograrán los objetivos del programa que sometemos a la consideración del país. Un pueblo flagelado por las enfermedades, sin techo, sin tierra, vagando como las tribus nómades hacia donde están las cosechas, tampoco es el ambiente propicio para promover el desarrollo industrial que tendría que dar más de 200.000 empleos por año en la próxima década.

Y la grande amenaza de este tiempo, que consiste en la explosión demográfica, que entre nosotros no es ya una rigurosa hipótesis estadística, sino la realidad que palpamos en cada paso cotidiano. Si vamos a tener como parece seguro, 10 millones de colombianos en 1970, no podemos dejar que lleguen, infiltrados como las quintas columnas involuntarias de la revolución, no ya a encontrarse en la pobre condición de la mayoría de nuestros compatriotas presentes, sino obligados a disputarle su pedazo de miseria a la generación actual. Sin hospitales, sin escuelas, sin viviendas, sin servicios públicos urbanos, sin agua potable en la gran mayoría de nuestras ciudades y aldeas, y desde luego en los campos, sin tierra propia, sin energía, ese casi fabuloso incremento de la población no puede convertir a los países de la América Latina, y concretamente al nuestro, sino como alguien lo expresó recientemente, en un afrentoso arrabal de la civilización de Occidente. Sobre ese suelo movedizo, agitado por todas las ambiciones y excelente teatro para la guerra del mundo, no podrá crearse nada estable, menos aun un orden político. Sin un orden democrático firme, nadie tendrá interés en ofrecernos desde afuera la ayuda que necesitamos, precisamente, para mejorarlo y consolidarlo.

La estabilidad política

No está dicho, de seguro, en el programa de desarrollo económico, que se requerirán determinadas condiciones de estabilidad y solidez en el sector político. Pero porque todas las hipótesis requieren esa condición que, de no cumplirse, destruye las demás. Ciertamente, el café puede seguir descendiendo de precio y alterar uno de los fundamentos del programa de desarrollo económico, que es sustancial. No es imposible que las metas industriales resulten superiores a nuestra capacidad y a nuestra preparación para cumplirlas. Es posible también que la ayuda exterior no venga en magnitud indispensable, ni las obras se adelanten para que todos los prospectos se inicien simultáneamente. Eso sería grave, pero no desastroso, ni irreparable. Al paso que una conmoción o una serie de conmociones sucesivas, que pusieran en tela de juicio la capacidad de los colombianos para el gobierno propio, representativo y democrático, hundirían el programa de manera súbita y con él la única esperanza de arrancar a Colombia del atraso, la pobreza y probablemente la sumirían en la anarquía. Ayer mismo, la persona encargada

de desarrollar uno de los proyectos fundamentales del desenvolvimiento económico, me relataba cómo la tristemente célebre revolución de los tenientes, hace un poco más de dos meses, comprometió una financiación de maquinaria en Europa casi hasta el punto de hacer fracasar la empresa. Claro que ningún país está, exento de que grupos de lunáticos, estimulados por consignas extremistas, creen situaciones semejantes. Pero si la nación entera se enloquece, si por adquirir un poder, probablemente ornamental y seguramente precario, sometemos a una prueba de fuego, no digo ya el propósito de acelerar nuestro desarrollo, sino las posibilidades de incrementarlo y de obtenerlo, no veo yo cómo p crearse cosa alguna sólida y perdurable en el tiempo futuro.

Vivienda y servicios públicos

En el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, revisado a la luz de las primeras experiencias, se han fijado también en forma concreta, metas físicas de inversión por parte del Estado, que ya comenzaron a ejecutarse con recursos propios y ayuda externa. No son solamente compatibles con los objetivos centrales del programa de desarrollo, sino que en él se cumplen como pasos primeros e indispensables. No ven los organismos de Planeación cómo pudieran obtener se los resultados que el plan se propone, sin el impacto que en la economía deben producir tales inversiones, independientemente de su carácter de esenciales para el desenvolvimiento armónico de la nación, por ambos aspectos, el económico y el social. ¡Se contempla, por ejemplo, la necesidad de construir acueductos y alcantarillados en 405 centros urbanos, nueve de los cuales son capitales de Departamento. Se piensa también que en los mismos cuatro años próximos 237 aldeas y corregimientos serán abastecidos de esos servicios: Se tiene calculada la repercusión económica y social de construir 22000 aulas en el cuatrienio y de ofrecer, solamente con la organización estatal, 25.000 soluciones de vivienda al año. Se calcula en 495 millones de pesos la inversión cuatrienal para garantizar el derecho a la escuela primaria, que se inscribió en nuestra Constitución como obligatoria desde 1936.- Se proyecta la inversión de 108 millones de pesos para llenar los yacimientos cuantitativos de la enseñanza de nivel medio. En conjunto, no menos de 700 millones de pesos se requerirán para la adecuación de los medios educativos que ofrece el Estado, sin contar con la contribución del esfuerzo privado. No se piensa posible mejorar el nivel de vida y la productividad del trabajador colombiano, sin crear cuando menos 80 centros zonales integrados de salud, cuyo costo por unidad no será inferior a los cuatro millones. Una a una las necesidades fundamentales de la población colombiana se avalúan en su costo original, en su mantenimiento y, desde luego, en la impactación que produzcan sobre el desarrollo económico. Las prioridades se acomodan a la experiencia nacional y, por supuesto, a las exigencias del programa común que se trazaron los pueblos de América para que esta nueva etapa del desenvolvimiento de nuestras repúblicas, no vaya a consolidar la discriminación, la injusticia, el privilegio, sino a distribuir sobre el territorio del continente los beneficios de una civilización más humana.

La cooperación de los Estados Unidos

Hemos hablado ya de la importancia decisiva que en la realización del plan general de desarrollo tiene la cooperación y ayuda financiera del exterior. El constante empeño de este gobierno ha sido el de asegurar un clima favorable para que ella se produzca, y en los términos que más convenga. El presidente Kennedy ha tenido la bondad de recordar cómo el presidente de Colombia presentó a la consideración de los Estados Unidos, y concretamente a su Congreso, una política de cooperación económica que tiene, esencialmente, las mismas características de la que fue consagrada en Punta del Este con el atractivo y comprometedor nombre de "Alianza para el Progreso". Aún antes de ese viaje, de alguna utilidad para ayudar a la promoción de un movimiento preparatorio del gran cambio ocurrido, el Gobierno de Colombia dio no sólo su apoyo, sino la más intensa colaboración a la propuesta brasileña de la Operación Panamericana, cuyo espíritu contribuyó a definir en proposiciones concretas del Comité de los 21 y luego de la Carta de Bogotá.

La nueva administración norteamericana dio los pasos más audaces y brillantes para crear el ámbito favorable a la grande empresa de habilitación de los países atrasados, y especialmente los de la América Latina. Antes de su inauguración Colombia recibió ofertas de empréstitos cuya cuantía era notable, pero cuyos términos estaban todavía influidos por el criterio predominante en la banca americana y en la internacional, de que no se podía, ni se debía ofrecer ayuda para solucionar problemas de balanza de pagos, sino préstamos concretos para la ejecución, dirigida desde Washington, de proyectos de segura retribución, con plazos e intereses normales para estas operaciones. El Gobierno colombiano no pudo aceptar ese ofrecimiento hasta que no se modificaron sustancialmente las condiciones, dentro de la nueva política multilateral americana. Después hemos comenzado a recibir ayuda incondicional para planes de desarrollo social, como la construcción de escuelas o para programas de vivienda destinados a los grupos sociales de más bajos ingresos. Hemos utilizado la contra- parte en pesos de empréstitos de balanza de pagos para adelantar la reforma agraria y hemos obtenido crédito para la localización de colonos en nuevas tierras. Ninguna de esas inversiones corresponde al criterio convencional anterior. No son, sin embargo, todavía suficientes, porque la balanza de pagos sigue en peligrosa inestabilidad, a cada por factores decisivos desfavorables: para procurar el desarrollo económico el país necesita un flujo constante de importaciones superior a lo que puede pagar con su producción exportable, que compuesta en una proporción muy grande por el café, sigue amenazada por la crisis que se inició en 1957. Si no puede importar, no puede crear el equipo, los servicios y la estructura necesaria para importar menos y para exportar más. Al nivel de importaciones registradas de 1958, mantenido con una rigidez notable, como consecuencia de la situación de desorden que encontramos al comienzo de esta administración, no hay ninguna probabilidad de desarrollar el país, y muchas de precipitarlo hacia atrás. Apenas lo hemos aumentado se han comenzado a sentir los efectos desfavorables en la balanza. Regresar a las

restricciones de 1958 sería el más serio golpe, no sólo para Colombia, sino para el propósito de la Alianza para el Progreso, afectado en sus primeros pasos precisamente en el país que probablemente tiene una posición doctrinaria, política, social y económica más acorde con el sensacional compromiso multilateral de Punta del Este. El Plan General de Desarrollo sin modificaciones debidas a las circunstancias últimas, será, por eso, sometido próximamente a los organismos internacionales de crédito, al Comité de los Nueve Expertos de Washington, al Banco Interamericano de Fomento y al Banco Mundial. Sus metas no han sido recortadas para acomodarlas a estas primeras fallas. Porque no hay posibilidad física de hacer desarrollo, que es lo que el plan se propone, si hemos de aplicar medidas de austeridad y restricción, en el campo monetario y fiscal, que nos coloquen donde estábamos en 1958 y 59. Cuando los Órganos de Planeación calculan en cifras considerables el flujo de la ayuda exterior, están buscando un resultado último: que para 1970 haya desaparecido el desequilibrio recurrente de la balanza de pagos y el país tenga una economía autónoma en pleno desenvolvimiento, superadas las etapas iniciales en que hemos de construirlo todo, o casi todo y reparar gravísimas fallas de la estructura social colombiana.

La financiación del desarrollo

El Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, que ha prestado a Colombia una cooperación muy grande para etapas anteriores de su desarrollo económico, acomodándose a los principios de Punta del Este ha manifestado su interés en promover un consorcio financiero para la ejecución de nuestro plan, a semejanza de otras experiencias realizadas en India y Pakistán. Esa posibilidad se contempla en las resoluciones de Uruguay, y nosotros la miramos sin ninguna reserva. En Enero viene una misión de expertos muy calificados a examinar el Plan General de Desarrollo. Para nosotros será singularmente importante conocer el criterio de la gran institución bancaria ante los nuevos hechos, porque anticipamos que con el anterior las operaciones que podrían adelantarse serían muy reducidas en su alcance. En ese Consorcio, los Estados Unidos, el Banco Interamericano y en algunos países europeos tomarían una participación noble. Si se lograra que el programa general coordinado fuese objeto de un compromiso amplio de financiación, no abrigaríamos duda alguna sobre el porvenir de Colombia. No la abrigamos respecto a la adecuación de nuestros propósitos a los términos de la Carta de Punta del Este. Y si alguna tuviéramos todavía, las declaraciones formuladas por el presidente de los Estados Unidos en su reciente visita, la disiparían totalmente. Pero es claro que el plan nos impone obligaciones, compromisos y esfuerzos que hasta ahora los colombianos no han medido ni anticipado. De su capacidad para ejecutar las metas de penderá la ayuda exterior. Si no se sienten con energías y decisión para comprometerse en esa grande aventura de progreso y de justicia, no tendrán derecho a seguir reclamando una ayuda que forzosamente ha de retribuirse en hechos, en realizaciones, y por último, concluir la liberación del país para hacer por sí solo las nuevas etapas de su desenvolvimiento.

A la consideración de la opinión pública

Dejamos hoy, o mejor, dejan hoy los órganos de Planeación del Estado este plan a la consideración de los colombianos. No tienen quienes los dirigen ningún sentimiento de arrogancia, ni la más leve intención dogmática. Han llegado a estas conclusiones, muchas de ellas axiomáticas por su misma naturaleza, algunas discutibles, probablemente algunas equivocadas, con el concurso admirable de la técnica, ciencia y experiencia de la Comisión Económica de las Naciones Unidas, (CEPAL), de expertos de otras entidades y organizaciones internacionales tuvieron ocasión de trabajar dentro del gobierno, con todos los elementos y cooperación que éste puede ofrecer. Las han consultado con sectores privados. Las han medido y revisado a la luz de otras proposiciones. Las han confrontado con los datos económicos más completos de que pueda disponerse en Colombia, muchos insuficientes. Pero en ellas hay factores imponderables, y uno de ellos, ciertamente, es la determinación de los colombianos para comprometerse, sin vacilaciones, en la gran política de desarrollo que su gobierno ha propuesto y ha aceptado cuando se hizo socio entusiasta de la Alianza para el Progreso.

En el inmediato pasado Colombia ha demos que tiene resistencia para la austeridad, la disciplina y el esfuerzo en condiciones precarias. Pero ahora se trata de algo que no implica capacidad pasiva de soportar la adversidad, sin perder la cabeza. Se trata de una capacidad activa de creación, de duplicación de energías, de aprendizaje, de lucha, de orden y de continuidad en el propósito. Se trata de volver a Colombia una pequeña potencia industrial, un país exportador y un productor en mercados competidos. Se trata de bajar los costos de la producción y de distribuirla bien, primero en todo el territorio, después en la Zona Libre de Comercio Latinoamericana. Se trata de no bajar la proporción del trabajo en los costos de la producción, sino de buscar un permanente ascenso de salarios y sueldos que cree un más alto nivel de vida. Se trata de estimular un espíritu moderno para la empresa privada, con riesgos, con competencia, con lucha con disputa de mercados, con refinamiento de los productos. Se trata de aumentar progresiva e ininterrumpidamente el sector agrícola, distribuyendo la tierra donde seculares conflictos de superpoblación y pobreza la han convertido en un ahorro Indebido y la han sellado para una producción intensa y técnica. Lo que hasta ahora ha sido fácil va a ser necesariamente complejo y arduo. Pero la facilidad de nuestra existencia ha estado limitada a un reducido número de compatriotas, por eso mismo va a desaparecer, de cualquier manera. El programa, que ya ha comenzado a ejecutarse, esta ahí, como un desafío a la eficacia nacional, y como una solución probable a los problemas colombianos. Examínenlo ustedes. Oiremos con el más grande respeto sus observaciones. Lo que le conviene a la nación es que sus propósitos centrales se compartan por el mayor número. Sabemos bien que el más grande peligro para la ejecución del programa reside no en su estructura, sino en que los colombianos no tengan ganas de hacer nada por ellos mismos.

INTRODUCCION

Carácter del Programa

El Programa General de Desarrollo que se presenta en este documento tiene por objeto contribuir a que los esfuerzos nacionales en lo económico y social, se orienten en los próximos años hacia la obtención de una tasa de desarrollo equivalente a la óptima compatible con los recursos en disponibilidad y con la indispensable creciente participación de los sectores más necesitados en los beneficios del progreso.

El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, ven en este Programa el instrumento principal de la tarea que les ha sido encomendada. En resumen, esa tarea consiste en procurar que el desarrollo de la nación sea cada vez más deliberado y consciente, a fin de aumentar sus posibilidades mediante el acendramiento de la validez, coherencia, vigor y continuidad de los propósitos y empeños del país en lo social y lo económico.

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

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

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

La planeación aplicable a los países democráticos difiere sustancialmente de la aplicada en los de régimen totalitario, porque toma debidamente en cuenta el papel dinámico y fundamental de la iniciativa privada, paralelo a la

acción del Estado, y las limitaciones que en la democracia tiene, por fortuna, el dominio del poder público sobre la economía.

Esta forma de planeación no implica, por sí misma, el acrecentamiento de la intervención directa del Estado ni la multiplicación de los controles, como consecuencia. No está dirigida necesariamente a ampliar la órbita de acción del poder público, sino a robustecer su eficacia; no a restringir la actividad de la empresa privada, sino a mejorar las condiciones de su desempeño. Sólo implica que la intervención podrá ser más premeditada y en consecuencia más decidida y eficaz.

Un Programa General es el instrumento básico de cualquier planeación del desarrollo económico y supone la formulación de un diagnóstico lo más completo y técnico posible de la situación, estado y perspectivas de la economía, la definición de las metas globales y sectoriales de la actividad económica, para un tiempo prefijado, la evaluación y determinación de los medios para alcanzarlas.

La definición de las metas resulta de la confrontación de las necesidades económicas debidamente jerarquizadas, con las posibilidades del mismo orden. Representa, por tanto, un compromiso entre unas y otras, destinado a incrementar al máximo el aprovechamiento racional de los factores productivos.

El alcance de este Programa General se deriva, como es obvio, de la trascendencia que tiene para Colombia la empresa de su desarrollo económico y social; su éxito significa el deseado mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Se sabe bien, en efecto, que el progreso económico es requisito necesario, aunque no siempre exclusivo, para la solución de los graves problemas que afectan al país, como la miseria en todas sus formas, el analfabetismo y las deplorables condiciones sanitarias que se revelan en los índices.

Colombia, que a través de su historia ha realizado en diferentes campos múltiples avances de los que justamente se enorgullece, tiene ante sí, como los demás países insuficientemente desarrollados, el reto del desenvolvimiento económico. Para las legítimas y progresivas aspiraciones de sus masas populares, no existe respuesta diferente a la de concentrar los empeños de la nación, con la energía de las grandes decisiones, en un programa de desarrollo que conduzca a la óptima utilización y adecuado mejoramiento de la fuerza de trabajo, del capital, de la tierra y de todo otro recurso.

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

Las diversas formas de miseria en que se manifiesta el sub desarrollo, exigen frecuentemente un tratamiento más enérgico y rápido que el

representado por el crecimiento espontáneo de la economía. Por ello, la política económica no puede reducirse a promover el desenvolvimiento económico global, sino que ha de incluir esfuerzos destinados especialmente a acelerar la solución de los problemas sociales. De otro modo, éstos pueden ser muy angustiosos aún en los periodos de mayor ritmo de desarrollo.

Dicho criterio enmarca el presente documento, cuyos propósitos y objetivos persiguen primordialmente aliviar a corto plazo la condición de las clases de más bajas rentas, reducir y compensar las extremas disparidades existentes en el reparto de la riqueza y del ingreso nacionales. Es éste, por tanto, un programa de bienestar social, primordialmente.

Aspecto muy importante de su papel es el de suministrar un V marco técnico a la política económica estatal en todos sus campos. El Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, instrumento de la planeación del sector público en la esfera nacional; los planes seccionales y sectoriales y los del resto de la actividad fiscal; la acción oficial en materias monetaria y de crédito, de comercio exterior y otros renglones de política económica, han de tener en este marco técnico un fundamento común, que les permita acentuar su coordinación recíproca y su correspondencia con las conveniencias últimas de la economía.

Pero no menos importante es la orientación que los planes de inversión podrán dar a los sectores privados y que surge principalmente del señalamiento que en ellos se hace de las condiciones actuales de cada uno, de sus perspectivas, de las metas que dentro de ciertos supuestos podrán y deberán alcanzar y de sus relaciones con el conjunto de la economía y con los demás sectores de la vida del país.

Su éxito depende, por tanto, no sólo de los esfuerzos estatales en pro del cumplimiento de las metas propuestas, sino de los que con el mismo fin realicen los individuos y las empresas particulares. Este no es un programa para el Gobierno o para el Estado sino para toda la nación. Aspira a ser un propósito prioritario de quienes en cualquier terreno luchan contra el subdesarrollo.

No significa ello, dadas las dificultades que su formulación debía superar, que este Programa no adolezca de múltiples deficiencias. A las que comprensiblemente emanan de tales dificultades, se agregan las que se derivan de no haber alcanzado a incorporar los resultados de las investigaciones que misiones técnicas especiales adelantan actualmente en varios sectores. Es explicable que también en otros campos no todos los datos hayan sido recogidos y que todavía no se formulen soluciones para muchos de los problemas presentados.

El proceso de permanente actualización del Programa hará posible el desarrollo y coordinación de medidas de política económica concordantes con los objetivos del crecimiento. Al propio tiempo este proceso permitirá

incorporar oportunamente los resultados de las investigaciones citadas más arriba y subsanar en lo posible sus demás fallas, lo mismo que introducirle todas las modificaciones que las cambiantes circunstancias de la economía hagan aconsejables. Esta revisión constante es característica de los modernos sistemas de planeación. El adoptado en Colombia no considera rígidos, sino eminentemente flexibles, sus instrumentos. Atribuye alcances a la creación de un mecanismo, que la formulación y aplicación del Programa General hace imperativo, destinado al reexamen constante de sus metas y a su prolongación en el tiempo.

Tal sistema hará posible su continua actualización y complementación. Aunque determina metas para 1964 y 1970, éste es en realidad, por razón de ese procedimiento, el comienzo de un Programa General tan permanente y prolongado como tiene que ser el empeño nacional por el desarrollo económico. El organismo de planeación se propone, siguiendo dicho método, publicar, al menos cada dos años, una versión actualizada y complementada del Programa.

El necesario control de su ejecución, que corresponde principalmente al organismo de planeación, implicará, de otra parte, la necesidad de informar periódicamente al país sobre la marcha del Programa, globalmente y por sectores, y, por tanto, sobre los cambios que deban efectuarse en la intensidad y distribución de los esfuerzos.

Su plena adaptabilidad a las realidades es garantía de su aptitud para dar a los afanes de la nación por su progreso social, el carácter orgánico de que han carecido tradicionalmente.

Su relativa falta de espectacularidad corresponde a las condiciones de la presente etapa del desarrollo económico colombiano, a la luz de las cuales éste depende menos que en las precedentes de la ejecución de determinados proyectos fundamentales y más de la persistencia y difícil coordinación de múltiples esfuerzos en los diversos sectores.

En la elaboración del Programa el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos estuvieron asesorados en forma permanente e intensa por un grupo de expertos de alto nivel que destacó desde hace 2 años, en Colombia, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL); igualmente, fue constante y muy valiosa la colaboración que para el mismo efecto dispensaron a los Organismos Nacionales de Planeación, el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Dirección Nacional de Presupuesto y otras dependencias y entidades de importancia.