

CAPITULO 2

Síntesis del Programa de Desarrollo Económico para el Próximo Decenio

I – PROBLEMAS DEL DESARROLLO

Tal como se anotó en el Capítulo 1, la economía colombiana se ha venido desarrollando a un ritmo inadecuado a las necesidades, esperanzas y posibilidades del país. Durante los pasados diez años el producto bruto de la economía en su conjunto creció a razón de 4.3% anual. Si se tiene en cuenta que la población del país aumentó a razón de 2.85% cada año, tenemos que el crecimiento de la economía por habitante no fue mayor al 1.4% anual¹. Estas tendencias indican que si se mantiene el mismo ritmo de crecimiento, no puede esperarse que los niveles de vida de la población se dupliquen sino hasta después de pasados cuarenta años.

No es ésta, sin duda, una tendencia aceptable para un país que se encuentra en un estado de pobreza apreciable, y en el que grandes masas de su población viven en la miseria. Tampoco puede esperarse que el ingreso o la riqueza puedan experimentar un proceso de redistribución progresiva, ya que los términos escasamente dinámicos del desarrollo implican la obtención de ganancias marginales de ingreso muy pequeño. Una tentativa de forzar demasiado rápidamente una redistribución, dentro de términos de crecimiento tan modestos, podría quedar condenada al fracaso, conspirar contra la estabilidad o conducir, a un estancamiento del desarrollo económico del país. Sin embargo, es imprescindible que se busque tal redistribución hasta el grado óptimo que permita la economía, sin que se deterioren las perspectivas de desarrollo. Uno de los aspectos básicos del Gobierno consiste en coordinar una política social enérgica con una política integral de desarrollo de la producción.

El otro problema que surge con énfasis del examen del Capítulo 1, en relación con el desarrollo, es el que se refiere a las fluctuaciones de crecimiento económico. Dichas fluctuaciones han sido producidas principalmente por los cambios en los precios de las exportaciones del café, con las consiguientes alteraciones en la capacidad para importar y en los ingresos de una parte apreciable de la población². Si el desarrollo continúa siendo tan inestable como lo fue el pasado decenio, sería muy difícil evitar los problemas sociales y políticos derivados de las crisis periódicas y de los impactos inflacionarios cuyos efectos, por otra parte, también han presentado escollos para obtener un crecimiento económico más rápido. Además, si se mantiene esa dependencia de nuestra economía de las bruscas alteraciones de la demanda y de los precios del café, el proceso de sustitución de importaciones, que de todas maneras se iría llevando a cabo, haría al país cada vez más vulnerable a las circunstancias del comercio exterior. Ello es así porque, muchas veces, el proceso de sustitución trae consigo la necesidad de

¹ Durante el recién pasado decenio el ingreso por habitante creció aún menos -1.1% por año- como consecuencia de las pérdidas en los términos del intercambio con el exterior.

² Alrededor de 1.4 millones de personas dependen del cultivo del café.

incrementar las importaciones de ciertas materias primas, de bienes intermedios y de capital. De este modo resultaría que las fluctuaciones en la capacidad para importar irían afectando, cada vez con mayor fuerza el desenvolvimiento de la actividad económica en sus fundamentos básicos.

Uno de los factores dinámicos del desarrollo económico colombiano presentes durante años pasados, es, principalmente, el de las exportaciones que han generado algunas épocas de intenso auge. Pero este factor no ha jugado su papel en forma regular, ya que ha traído al país los problemas de crisis periódicas que se señalaron en párrafos anteriores. Otros factores dinámicos importantes han sido la notable expansión de la industria fabril, el desarrollo del petróleo y la aparición de la agricultura empresarial destinada, fundamentalmente, a proveer de materias primas a las actividades manufactureras. También, por épocas, las inversiones públicas han jugado un papel de importancia. Esos factores dinámicos no han sido suficientes —como lo prueban las tendencias señaladas antes— para sustentar un crecimiento más rápido y más sostenido de la economía colombiana. El café, según ya se explicó, ha sido fuente de algunos períodos de amplia prosperidad, pero ha actuado también como uno de los factores que le han comunicado características inestables al desarrollo. Al lado de la agricultura organizada sobre bases comerciales, la agricultura tradicional ha constituido otro de los factores limitantes al desarrollo. Este gran estrato agrícola no ha sido capaz de responder en términos adecuados a las necesidades de proveer una dieta alimenticia más completa, de efectuar la sustitución de importaciones posibles desde el punto de vista técnico y de iniciar un importante comercio de exportaciones de productos distintos al café y el banano. Por otra parte la agricultura ha representado un freno importante para la expansión, por su poca tecnificación y eficiencia, que ha mantenido la escasa productividad de la fuerza de trabajo empleada en el campo. Así además de ser una fuente de problemas sociales, la agricultura no ha provisto a los sectores más dinámicos, como la industria fabril, de un mercado potencial importante para su expansión, limitando así mismo las posibilidades urbanas de empleo a niveles de una mayor productividad, como respuesta a la fuerza de trabajo que anualmente, en cifras crecidas, emigra de los campos a las ciudades. Se han agudizado así los problemas de empleo urbano, apareciendo formas de ocupación disfrazada, en actividades artesanales o en servicios de productividad muy bajas.

Otro de los escollos de significación que es necesario mencionar en esta breve síntesis, ha sido la falta de una política de desarrollo activo firme y sostenido por parte del Estado que se hubiera manifestado en la adopción de actitudes adecuadas frente a los problemas que implican el desarrollo económico. Aunque existen Institutos de gran eficiencia, es necesario anotar que el Ministerio de Agricultura ha carecido de los instrumentos y de la decisión necesaria para orientar campañas como la de fomento ganadero, cuyos frutos hubieran permitido llevar un aporte de significación a la Balanza de Pagos. Igual fenómeno se ha presentado en el sector industrial en el que las iniciativas de los organismos oficiales han sido restringidas y en algunos casos

han detenido programas por mucho tiempo, como el de fabricación de pulpa de papel, perdiéndose así cuantiosas sumas de divisas. Esto crea situaciones que constituyen actitudes determinadas ante el desarrollo económico, antes que problemas financieros propiamente dichos. También puede notarse que la falta de proyectos concretos de inversión restringe la posibilidad de convertir los programas de desarrollo en un método auténtico para aumentar la producción y obtener ayuda externa. Será necesario resolver estas situaciones, durante los próximos años, si se pretende cumplir los objetivos básicos del programa de desarrollo, que buscan acelerar el crecimiento de la economía al máximo posible, sostener la expansión contrarrestando las fluctuaciones que tienden a presentarse, y lograr una mayor justicia distributiva. Las tendencias que han presidido el desarrollo económico en el pasado han traído graves problemas al país. La desocupación se ha agudizado, a veces en forma de desempleo disfrazado en actividades urbanas y rurales. La productividad media del trabajador en la agricultura es alrededor de la mitad de la productividad de las actividades no agrícolas y cerca de un cuarto de la productividad fabril. También en las manufactureras existen problemas agudos de desocupación, ya que parte de la fuerza de trabajo está actualmente empleada en servicios de baja calificación o en actividades artesanales, con más de un millón de personas trabajando con una productividad media por hombre inferior a la de los trabajadores agrícolas en su conjunto e inferior a la mitad del promedio nacional que, en 1959, fue de \$4.623 por persona activa, en términos de producto bruto a precios de mercado. Los elementos del desarrollo económico y social en Colombia, como en otros países sub-desarrollados, están estrechamente relacionados entre sí. Ello hace que la solución de los múltiples problemas que se presentan sea especialmente difícil. Existen factores que tienden a restringir y a dificultar, más que a estimular, el proceso de desarrollo. En particular, hay "círculos viciosos" en la economía, de inmenso significado, uno de los cuales está constituido por el hecho de que todos los factores enumerados arriba hacen que el capital sea escaso, lo cual a su vez ocasiona una baja productividad que no permite generar suficiente margen de ahorro para elevar la capitalización de las actividades económicas en grado sustancial. Así mismo la dependencia en la exportación de materias primas conlleva graves limitaciones para la capitalización y la productividad, ya que los mercados internacionales son restringidos e inelásticos. Debe también tenerse en cuenta que el problema no consiste solamente en afirmar y acelerar el proceso del desarrollo económico, sino que se debe hacer especial énfasis en el desarrollo social. Para que este último pueda mantenerse es necesario que la economía incremente adecuadamente su capacidad productiva. Pero el desarrollo económico en sí mismo no basta, pues por lo común su proceso no es capaz de atender con la rapidez debida la urgencia de una solución al problema social. Esa urgencia surge, precisamente de las características del subdesarrollo. Este tiende a manifestarse en la existencia de grandes núcleos de población para los cuales las condiciones de vida son tan precarias, que una mejora paulatina en sus ingresos no alcanza, a través de los años, a proporcionar una solución adecuada para las necesidades más elementales. En esas condiciones, la frustración persiste, y persiste también la angustia ante la falta de vivienda, de higiene y de educación, así como también ante la falta de

alimentación y vestido adecuados, aún en los períodos en que el ritmo de desarrollo sea notorio. Por otra parte, el desarrollo de la producción, de manera espontánea, brinda constantes oportunidades de ganancia y de acumulación a un número creciente de personas que por lo regular pertenecen a los estratos superiores de la sociedad económica. Una proporción significativa de los aumentos de los ingresos tiende a ir a estos estratos por que por lo general las nuevas oportunidades de empleo bien remunerado o de ganancias satisfactorias son aprovechadas por habitantes que pertenecen a un "centro", en donde el desarrollo se está produciendo más activamente que en el resto de la economía. Esto explica la concentración de la demanda en algunos artículos manufacturados que para la clase media llegan a ser i mientras que siguen siendo inalcanzables y exóticos para la mayoría de la población, como las neveras y los automóviles. La baja productividad de las actividades señaladas es un índice del grado de miseria en que se encuentran grandes masas de la población, y también de la inadecuada distribución del ingreso y de la riqueza a que se ha hecho referencia antes, cuyo mejoramiento difícilmente podría lograrse dentro de un régimen de crecimiento tan lento como el que marcan las tendencias de nuestra economía.

Estas tendencias del desarrollo tienen también importantes incidencias de orden social. Existen actualmente en el país $2^{1/2}$ millones de analfabetos; el déficit habitacional urbano se estimaba en 240 mil casas, a fines de 1959; en materia de atención hospitalaria la disponibilidad de camas por mil habitantes es de menos de 2.8, cifra un treinta por ciento inferior a las exigencias de un servicio razonablemente eficaz; además esas camas están mal dotadas y atendidas y su utilización no es efectiva; una tercera parte de los niños en edad escolar carecen de los beneficios de la educación primaria; la dieta alimenticia media de la población colombiana es aproximadamente de 2.060 calorías por habitante-año, inferior en un 8% a la dieta mínima recomendada en 1953 por el Instituto Nacional de Nutrición, situación que se agrava aún más si se tiene en cuenta su distribución y calidad. Las perspectivas del desenvolvimiento económico colombiano no son muy alentadoras. Puede afirmarse que sin un programa y una actitud decidida en pro de un desarrollo económico más rápido, sostenido y justo, la economía no se desarrollará durante los próximos cinco o diez años en su conjunto, más allá de lo que indican las tendencias de largo plazo, lo que significa que los problemas enunciados tenderían a agudizarse. Así se infiere, por ejemplo, de los pronósticos relativos a los déficit habitacionales, hospitalarios, educacionales y de servicios sanitarios que tendrían lugar, de acuerdo con el crecimiento de la población y el proceso de urbanización, si no se realiza el programa de inversiones en su totalidad, programa que, a su vez, está íntimamente ligado a la obtención de las metas relativas al desarrollo de la economía en su conjunto. Es difícil pensar que durante los próximos años el país pueda desenvolverse espontáneamente en términos mas adecuados. Por ejemplo, no puede esperarse que los problemas inherentes a la Balanza de Pagos se resuelvan por sí solos. Por el contrario, los estudios sobre las condiciones en que se desenvolverán las exportaciones de café colombiano demuestran que aunque la cuantía de la demanda de café Crecerá en cerca de un 22% anual durante la

próxima década, los precios del grano tenderán a deteriorarse en cerca de un 10%, a no ser que se establezcan nuevas y perentorias formas de intervención multilateral en el mercado. De esto resulta que si no se emprende una política muy decidida de sustitución de importaciones, dentro de términos económicos razonables, de incremento y diversificación de las exportaciones y de obtención de un aporte internacional adecuado, las dificultades provenientes de la escasez de medios de pago externos tenderán a deprimir aún más las condiciones de desarrollo del país. También es incierto que el sector agropecuario pueda lograra espontáneamente un desarrollo más dinámico, adecuado a los requerimientos del desenvolvimiento del conjunto de la economía, Esto es así porque los hechos que están frenando el desarrollo agrícola se conectan, en parte importante, con problemas estructurales y técnicos, cuya solución tendrá que buscarse por medio de una reforma agraria integral y recurriendo a campañas dinámicas de los organismos de fomento agrario.

Del mismo modo, es poco probable que algunos organismos estatales, ejecutivos y de fomento, encargados de promover actividades necesarias para el bienestar social o para el cumplimiento de unas metas satisfactorias de desarrollo, puedan tener éxito en su tarea sin contar con los medios financieros adecuados, y sin una firme decisión del Gobierno para llevar a cabo un programa de desarrollo. De todo lo anterior se desprende que para solucionar los problemas económicos y sociales del país tendrá el Estado que decidirse por una política consciente, firme y dinámica de desarrollo, buscando con premeditación y continuidad un crecimiento más rápido de la producción de todos los sectores de la economía, y capacitándose para adelantar las acciones necesarias en cualquier campo de la política económica, y sosteniendo ese crecimiento de manera que a medida que se producen, sea más justa la repartición del ingreso riqueza nacionales, y se vaya presentando especial atención a la solución de los graves problemas sociales. Para conseguir esta finalidad es obvio que habrán de atacarse muy directamente los factores limitantes que se señalaron antes: los problemas relativos al comercio exterior, a la agricultura a la actividad y dinamicidad de las diversas instituciones de fomento que tendrían que participar activamente en el desarrollo de la política del Estado, etc. En relación al comercio exterior, habrá que lograr, como se ha dicho, una diversificación y aumento de las exportaciones, una sustitución de términos razonables de costos y una colaboración externa adecuada. La ayuda externa se deberá tratar de obtener en la magnitud y dentro de los términos exigidos por las proyecciones de la Balanza de Pagos, según se mostrará detalladamente más adelante, y en las mejores condiciones posibles. El cumplimiento de un programa de la naturaleza del que se formula, conducirá a que el incremento de las exportaciones y el avance en el proceso de sustitución de importaciones permita, a mediano plazo, independizarse de la ayuda exterior y comenzar a pagar, en términos netos, aquella que se haya recibido durante los primeros años del programa. La atención de las necesidades sociales, cuya urgencia se desprende de la situación que existe en el país en este campo, está expresada fundamentalmente en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales y también en los proyectos y programas a

cargo de los municipios y departamentos. Tales necesidades son de vivienda, educación, servicios sanitarios urbanos y salud pública. El Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales incluye, además de estas inversiones sociales, otros tipos de inversión relacionados con servicios básicos (transporte, comunicaciones y energía) en sectores de la producción, (minería, agricultura, industria) y servicios generales. Las inversiones públicas programadas tienen, obviamente, un doble papel: por una parte atienden ciertas urgentes necesidades sociales, contribuyendo con ello la redistribución del ingreso por la preferencia con que se busca el mayor bienestar de las grandes masas de la población. Por otra parte, el Programa de Inversiones Públicas, tiene un efecto multiplicador estimulante sobre la economía en su conjunto y cumple el papel de mejorar el capital básico, lo cual es indispensable para que la colectividad sea capaz de incrementar su producción. La ejecución del Programa de Inversiones Públicas y las tareas de fomento de actividades específicas que hemos mencionado anteriormente como parte indispensable del papel del Estado, plantean la necesidad de capacitar técnicamente los organismos del Gobierno que intervendrán directamente en la ejecución de proyectos de desarrollo.

Dentro del concepto armónico de un programa de un Programa General de Desarrollo, es necesario asegurar que cada una de las partes del complejo económico y social cumpla un cometido acorde con lo exige el conjunto, de manera que no se produzcan vacíos o desequilibrios parciales, que estrangulen la economía o disminuyan su progreso general. Algunos sectores son particularmente decisivos para que sea posible un rápido desenvolvimiento de la economía, como en el caso de la energía y los transportes. Asegurar que ellos crezcan en la medida en que sea necesario para satisfacer las necesidades de la producción, del bienestar de la población y de la distribución de los bienes, debe ser una de las preocupaciones básicas de las autoridades económicas. Se trata por lo general de inversiones de magnitud considerable, que requieren un esfuerzo social muy grande. A medida que la economía crece, las necesidades de energía y transporte crecen varias veces más. Estos factores hacen que, a no ser que la economía esté lista para realizar esfuerzos intensivos y anticipados, vaya creándose un déficit crónico de esos servicios. Allí, por lo tanto, se necesita una acción estatal enérgica, previsor y altamente eficaz. A través del Plan de Inversiones Públicas, que ya ha entrado en su etapa de ejecución, se espera que tal acción se vaya haciendo cada vez más concreta. Las relaciones e interdependencia existentes entre la industria y la agricultura merecen también una mención en esta síntesis del programa. Así como es indispensable que la agricultura reaccione adecuadamente, impulsada por una política eficaz, basada en una reforma agraria integral y con la operación adecuada de los organismos gubernamentales de fomento agrícola, es necesario que la industria fabril, que se presenta como el sector potencialmente más dinámico, responda a los requerimientos del desarrollo con un rápido ritmo de crecimiento, elevando el número de empleos de alta productividad atendiendo a la demanda interna, realizando un intenso proceso de sustitución y diversificación de las exportaciones. Para ello se requiere, una política de industrialización decidida. El proceso de sustitución no podrá

verificarse adecuadamente sin, una acción muy enérgica del Estado, ya que una parte considerable de los proyectos que la favorecen tienen su origen en el sector público y en ellos el Gobierno tiene una ingerencia muy grande. Si líneas tan importantes como las de pulpa para papel, acero, fertilizantes, soda y otros, no son objeto de un tratamiento más rápido en su proceso de ejecución, el programa industrial no cumplirá sus metas. Tampoco es probable que la industria pueda elevar significativamente su contribución a las exportaciones si se carece de una política adecuada de comercio exterior y de estímulos eficaces. Los escasos progresos obtenidos durante años recientes en materia de nuevas exportaciones o en el aumento de las exportaciones menores tradicionales, corroboran este aserto. Otro problema de alta significación es el del petróleo. Se prevén fuertes déficit de derivados, lo cual acrecentará las presiones sobre la Balanza de Pagos, por lo menos hasta 1964, año en el cual se proyecta terminar una nueva refinería de ECOPETROL. Esta empresa tendrá, por otra parte, que aumentar su participación en el abastecimiento de crudos con el objeto de ir aliviando, también por ese lado, la balanza de pagos. Las deficiencias que existen en cuanto al reconocimiento de los recursos naturales constituyen otro problema importante, que conviene anotar en esta síntesis. La situación de los minerales de hierro y carbón son ejemplos elocuentes de este aserto. Solamente existen reservas probadas de minerales de hierro de algo más de 20 millones de toneladas, las cuales son a todas luces insuficientes para fundamentar un desarrollo siderúrgico que cubra las necesidades de una demanda creciente de laminados de acero y una sustitución cuantiosa de importaciones, que hacia 1970 podrían alcanzar un valor de 100 millones de dólares, aproximadamente. Respecto al carbón, la incertidumbre es grande, especialmente en lo relativo a calidades; Por ello, aunque se supone que existen posibilidades de exportaciones de este mineral, no se puede plantear nada definitivo hasta tanto se perfeccionen las investigaciones necesarias.

Especialmente delicados son, así mismo, los problemas financieros. A los de balanzas de pagos deben agregarse los del sector público, en donde se prevé una disminución de la cuota de al público en el total de ahorro nacional, durante los próximos años, lo que acarrea la necesidad de obtener créditos internos y externos para completar el financiamiento de las inversiones que debe efectuar dicho sector. Es necesario corregir esta situación paulatinamente, revisando la política de ingresos y gastos corrientes. La financiación de la inversión privada debe, así mismo, ser objeto de cuidadosas medidas de política monetaria, tributaria y cambiaria. Las inversiones que debe realizar el sector privado, particularmente en industria, son mucho mayores que las realizadas normalmente en los últimos años. Además de los estímulos que la demanda creciente, implícita en el Programa de Desarrollo, brindará a las nuevas inversiones, es necesario que la industria disponga del crédito que requiere para financiar las oportunidades de Inversión que se presentan y que, así mismo, las utilidades que puedan retener las empresas después de pagar Impuestos sean tan halagadoras que les permitan reinvertir. Del mismo modo, se hace necesario que las disponibilidades de divisa para realizar importaciones de equipos y demás bienes requeridos por los

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

II – EVALUACION GENERAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO

A – OBJETIVOS, SENTIDO Y MAGNITUD DEL PROGRAMA

El planteamiento del programa de desarrollo económico que se formula en los capítulos siguientes, está sustentado en el propósito global de obtener un crecimiento del producto bruto interno, a "precios constantes de mercado, equivalente a 4.6% anual sobre los niveles de 1959³. Este propósito no es inflexible, ni implica un calendario concreto de realizaciones, año por año. Su utilidad se desprende del hecho de que permitirá una evaluación concreta de los problemas que se afrontan en el proceso de formulación y ejecución de una política económica encaminada a lograr un desarrollo más rápido, sostenido y socialmente adecuado. De dicha evaluación, y de la identificación consiguiente de los factores restrictivos que es necesario superar, se desprenden las más importantes líneas de acción para el logro de los objetivos básicos. Aunque obtener un ritmo de desarrollo de 5.6% anual no es un propósito rígido del programa, es prudente comparar esta meta con otra más ambiciosa, analizando los problemas que deben afrontarse para su cumplimiento y comparando los factores alternativos que incidirán en la formulación de las líneas de acción más adecuadas. Para este efecto se ha considerado que una meta de crecimiento del producto bruto del 6.5% sería una buena base de comparación. Estas metas se definen como tasas medias acumulativas de crecimiento del producto hasta 1970, sobre los niveles alcanzados en 1959. En realidad ambas hipótesis, son más ambiciosas de lo que aparentan. En efecto, tal como lo muestra el Gráfico II-1, la hipótesis mínima implica un crecimiento superior al 6% anual entre 1961 y 1964, que debe compensar el menor crecimiento económico logrado durante los años 1960 y 1961. Por otra parte la hipótesis del 6.5% plantea un crecimiento equivalente al que se obtendría con la del 5.6% hasta 1964 y de ahí en adelante, hasta 1970, generaría un crecimiento de 7.2%, lo que da un promedio de 6.5% anual, acumulativo, para el conjunto del período. Resulta por lo tanto que estos dos propósitos de crecimiento no son, en realidad, alternativos. Se trata más bien de propósitos complementarios, en el sentido de que pueden combinarse, tomando el primero como meta hasta 1964, y adoptando en seguida el más ambicioso, que corresponde a un crecimiento de un 7.2% anual, después de ese año. La necesidad de esta formulación se comprenderá más fácilmente si se tiene en cuenta que el grado de desarrollo que pueda lograrla economía después de 1964 dependerá de los resultados que se obtengan durante la primera parte

³ Se ha elegido como base el año 1959 por ser éste el último año para el cual se tienen cifras más seguras relativas a las Cuentas Nacionales. Sin embargo en varios aspectos se han podido hacer referencias a cifras de 1960.

del programa. Tal es el caso de la realización de una reforma agraria interna, cuyas repercusiones sobre la producción agrícola y sobre la economía en general difícilmente podrían empezar a manifestarse durante los próximos tres años. Otro ejemplo se refiere al desarrollo de la producción petrolera que depende en alto grado del éxito del plan de exploraciones que se está llevando a cabo y que tendrá que continuar durante los próximos años. Diversos elementos claves para que se pueda aspirar a un desarrollo más acelerado después de 1964 dicen relación con el éxito que hasta entonces se tenga en la preparación de proyectos para la expansión de la industria siderúrgica; con la descongestión de la balanza de pagos mediante la sustitución de importaciones durante los próximos años; con el acierto en la política de nuevas exportaciones, y con la preparación sistemática de algunas industrias básicas para su rápida expansión después de 1965. Durante los próximos años, así mismo, será necesario que el Estado mejore la capacidad operativa de sus organismos ejecutores, cuya debilidad tradicional ha acarreado la demora de una parte importante de los Planes de Inversión Pública. Con el fin de ilustrar más ampliamente este aspecto e la cuestión, es importante hacer hincapié en la trascendencia que tiene para el país la concertación de tratados internacionales que tengan por objeto la integración de mercados en términos bilaterales o multilaterales, tal como el que se perfeccionó después de la reunión de Montevideo. En el programa de desarrollo se incluyen algunos proyectos, —de industrias químicas, entre otros— cuyo éxito económico depende en gran parte de la integración de mercados, que permitan el aprovechamiento de la economía a escala. El Cuadro II-1 muestra los resultados generales que se obtienen en ambas hipótesis de trabajo, y se los compara con los de periodos económicos anteriores. También puede verse allí el crecimiento de los distintos componentes de la oferta y de la demanda finales, de cuyo estudio pueden derivarse algunas conclusiones importantes. Tal es el caso del mayor en la hipótesis más ambiciosa⁴, lo que redundaría en la elevación del nivel de vida de la población. En la hipótesis más modesta, el consumo por habitante crecería sólo a razón de un 1.8% anual y en la otra, a un ritmo de 2.7%⁵. El mayor crecimiento relativo del consumo en la hipótesis más ambiciosa resulta posible, en gran parte, por la menor necesidad relativa de inversiones, según se explica más adelante.

La proporción de las importaciones en la oferta final de bienes y servicios, se hacia 1970, de 12.3 y 12.1% en la primera y la segunda hipótesis, respectivamente, en comparación con 14.1% que se registró en 1959. La reducción en el coeficiente de importación refleja en parte el proceso de sustitución de importaciones que se obtiene con la realización del programa; dicho coeficiente resulta sensible mente igual en ambas alternativas, lo que no significa que el proceso de sustitución sea proporcionalmente el mismo en los dos casos. Es claro que es más intenso en

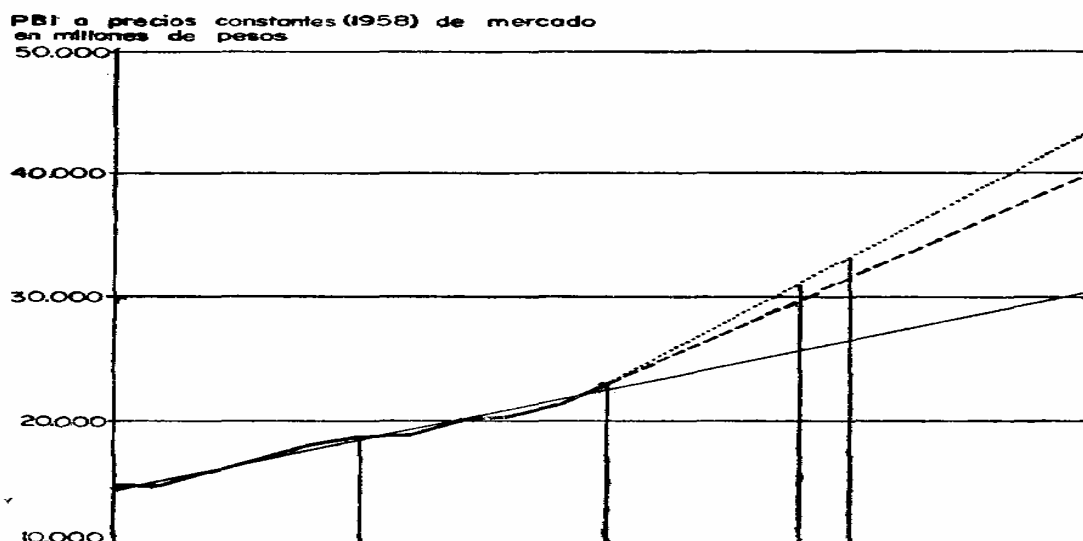
⁴ La relación entre las tasas de crecimiento del consumo y el producto bruto es de 0.85 en la hipótesis del 5.6 y de 0.86 en la del .5. Este hecho se refleja, también en el cuadro II-2, en que puede observarse la mayor participación del consumo en la demanda final hacia 1970, en la hipótesis del 6.5.

⁵ Entre 1959 y 1970 la población del país crecerá de 14.364.000 habitantes a 19.589.000, a razón de 2.85% anual. Según estas cifras y las del Cuadro II-1 el consumo por habitante crecería de \$1.176 anuales a \$1.440 y \$1.570 en las hipótesis del 5.6 y del 6.5 respectivamente.

la hipótesis del 6.5%. Ello es así porque la demanda de productos importados es elástica y crece en mayor proporción que el ingreso, pues tiene un coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda, superior a 1. Es así como una rebaja similar del coeficiente de importaciones refleja un más intenso proceso de sustitución en la hipótesis más ambiciosa. Este hecho, enfrentado al problema de la rigidez de las exportaciones —que se analizará en detalle más adelante— muestra que el crecimiento sería más "hacia dentro" en la hipótesis del 6.5%, hecho que se confirma con el aumento de la demanda final interna, algo más rápido que el del producto, en ambas hipótesis.

GRAFICO II-1

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO
TENDENCIA 1950-1960 Y ALTERNATIVAS DEL 5.6 Y 6.5
EN EL RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO



CUADRO II-1

COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

(millones de \$, a precios de 1958)

	1970			Crecimiento		1959 - 70	
	1959	5.6	6.5	Hip. 5.6		Hip. 6.5	
				Total	Acumul. anual	Total	Acumul. anual
Producto bruto a precios de mercado	21.881	40.214	43.760	83.8	5.7	100.0	6.5
Importaciones de bienes y servicios	3.578	5.632	6.035	57.3	4.2	68.7	4.9
OFERTA FINAL	25.459	45.846	49.795	80.1	5.5	95.6	6.3
Consumo privado y del gobierno	16.897	28.217	30.750	67.0	4.8	82.0	5.6
Inversión bruta en capital fijo	3.516	9.056	10.423	157.6	9.0	196.4	10.8
Aumento de existencias (café, ganado y SS. AA)	543	1.100	1.149	102.6	6.6	111.6	7.0
Demanda final interna	20.956	38.373	42.322	83.1	5.7	102.0	6.6
Exportaciones de bienes y servicios	4.503	7.473	7.473	66.0	4.7	66.0	4.7
DEMANDA FINAL	25.459	45.846	49.795	80.1	5.5	95.6	6.5

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

El seguimiento de las hipótesis de trabajo del 5 y del 6.5% o su combinación, dentro de términos coherentes y con un conjunto de metas compatibles entre si, configura modelos de desarrollo que se caracterizan, según se expone en el Cuadro II-3, por un muy intenso proceso de industrialización y por una aceleración del crecimiento de la agricultura.

CUADRO II — 2
ESTRUCTURA DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES
(Por ciento)

G l o s a	1.959	1. 9 7 0	
		5.6	6.5
Producto bruto a precios de mercado	85.9	87.7	87.9
Importaciones de bienes y servicios	14.1	12.3	12.1
OFERTA FINAL	100.0	100.0	100.0
Consumo privado y del gobierno	66.4	61.5	61.8
Inversión bruta en capital fijo	13.8	19.8	20.9
Aumentos de existencias (café, ganado y SS. AA.)	2.1	2.4	2.3
Demanda final interna	82.3	83.7	85.0
Exportación de bienes y servicios	17.7	16.3	15.0
DEMANDA FINAL	100.0	100.0	100.0

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

El intenso proceso de industrialización tendría que ser algo mayor, en la hipótesis de crecimiento del 6.5%. Responde esta mayor intensidad de la

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

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

C U A D R O II — 3

COMPOSICION DE LA PRODUCCION EN TERMINOS DE PRODUCTO

INTERNO BRUTO

G L O S A	Tasas acumulativas de crecimiento anual (%)							
	1 9 7 0		1959-70		Estructura de la producción %			
	1959	Hip. 5.6	Hip. 6.5	Hip. 5.6	Hip. 6.5	1959	Hip. 5.6	Hip. 6.5
Producto interno bruto a precios de mercado de 1958 (mill. de \$)	21.881	40.214	43.760	5.7	6.5	100.0	100.0	100.0
Agricultura y ganadería	7.016	11.162	11.728	4.3	4.6	32.1	27.3	26.8
Industria fabril	2.971	7.097	8.402	8.3	9.9	13.6	17.6	19.2
Otros sectores de producción de bb	3.034	5.808	5.995	6.1	6.4	13.9	14.4	13.7
Total producción de bienes	13.021	24.067	26.125	5.7	6.5	59.6	59.8	59.7
Servicios	8.850	16.147	17.635	5.6	6.5	40.4	40.2	40.3

El sector de servicios encierra algunas actividades que tendrán que crecer rápidamente durante los próximos años para que puedan responder a las exigencias de un crecimiento más dinámico de la economía. Ellas son, principalmente, las de transporte y energía. Los servicios del Gobierno también deberán desarrollarse algo más rápidamente que en el pasado inmediato por la necesidad de atender los programas de fomento económico y social. Pero dentro de este sector de servicios también se incluyen algunas ramas de la actividad económica, como la de servicios domésticos y otros servicios personales, que no son de un tan alto dinamismo dentro de los esquemas de trabajo que se están comentando.

B - REQUERIMIENTOS DE INVERSION Y FINANCIAMIENTO

La proporción de las inversiones brutas en capital fijo dentro de la demanda final de bienes y servicios hacia 1970, sería sensiblemente igual en ambas alternativas, ya que alcanzaría a 19.8 y 20.9% para la primera y la segunda, respectivamente. Esto se explica en parte por el mejoramiento que se espera alcancen la relación producto-capital, dentro de un ambiente de desarrollo económico más dinámico, tal como puede verse en el Cuadro II-4. Esto contribuiría también, junto con el incentivo que representa para los empresarios la existencia de una demanda más intensa, a una mejor utilización de la capacidad de producción instalada en la industria manufacturera. Como se analiza el capítulo relativo al sector industrial, existen varias ramas, entre ellas la metalmecánica, en las cuales puede mejorarse significativamente el grado de utilización de la capacidad del equipo instalado.

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

No obstante, ese mejoramiento de la relación producto-capital, comparativamente a la estimada para la hipótesis del 5.6, es sólo de algo más de un 2%. Cabe también anotar que el crecimiento futuro de la relación producto-capital sería más débil que en el pasado, en ambas hipótesis⁶.

El Cuadro II-4 muestra, la cuantía de las inversiones brutas en capital fijo necesaria para aumentar la capacidad de producción y reponer los equipos y construcciones que van cumpliendo su vida útil. Puede observarse también el

⁶ La proporción de las inversiones brutas en capital fijo, en ambas hipótesis, es muy carecida a la que tuvo ocurrencia los años 1954-56, período en que el producto estuvo creciendo a ritmos comparables con los de las alternativas en discusión (ver capítulo 1). Pero en cifras absolutas, la cuota de inversiones brutas en capital fijo sería sensiblemente superior, en ambas hipótesis, a las cuotas que se lograron en otros períodos. Esta es una de las cifras que ponen de relieve la magnitud de los esfuerzos que se requieren para la consecución de los objetivos propuestos. Resalta más la magnitud del esfuerzo si se considera que muy difícilmente podrá repetirse la favorable situación de Balanza de Pagos de los años 1953-56, resultante de los altos precios del café.

cuantioso aumento de estas inversiones, en las dos hipótesis de trabajo, en relación a los niveles de inversión de los últimos años⁷.

A los requerimientos de inversión en capital fijo deben agregarse los de aumentos de existencias⁸. Estos son relativamente cuantiosos como consecuencia del aumento de las existencias del café ocasionado por la diferencia entre las exportaciones y el consumo y la producción prevista. El Cuadro 1 muestra que el aumento de reservas de café representan más de una tercera parte de los aumentos totales de existencias, durante el periodo de proyección, en las dos hipótesis de desarrollo global.

C U A D R O I I — 4
INVERSIONES, CAPITAL FIJO Y PRODUCTO BRUTO PROMEDIOS ANUALES
(millones de pesos a precios de 1958)

Hipótesis	Periodo	Inversiones brutas en ca- pital fijo	Capital fijo	Producto in- terno bruto a precios de mercado	Relación pro- ducto capital (PB/ Kf)	Coefficiente inversión fija (IB x 100) (PB
	1959	3.516	53.329	21.881	0.41	16.1
5.6%	1962-64	6.099	60.243	27.148	0.45	22.5
	1965-67	7.381	71.455	32.264	0.45	22.9
	1968-70	8.610	84.931	38.089	0.45	22.6
	1970	9.056	89.828	40.214	0.45	22.5
0.5%	1962-64	6.392	60.504	27.158	0.44	23.5
	1965-67	8.109	72.880	33.232	0.45	24.4
	1968-70	9.836	88.729	40.900	0.46	24.0
	1970	10.423	94.645	43.760	0.46	23.8

No hay duda de que el financiamiento de la sobreproducción de café constituye una carga para la economía en su conjunto, cuya solución se esta buscando a base de acuerdos internacionales. Los resultados de la reunión de Punta del Este son muy significativos en este sentido.

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

⁷ Sin embargo, estas necesidades de inversión no resultan tan grandes si se compara con la cuantía anual alcanzada durante el trienio 1954-56, en que el coeficiente de inversión fija alcanzó a algo más de una cuarta parte del producto bruto, proporción que es mayor que la que se alcanzaría en cualquiera de las dos alternativas del programa.

⁸ Las estimaciones respectivas sólo incluyen café, ganado de venta y existencias de las sociedades anónimas. Los capítulos no considerados están involucrados en el consumo, debido a dificultades insalvables en los cómputos.

C U A D R O II — 5

AUMENTOS DE EXISTENCIAS

Promedios anuales

(millones de pesos, a precios de 1958)

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

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

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

Los requerimientos de inversión a los cuales se vienen haden do referencia presentarán importantes de financiación en los próximos años. En el Cuadro II-7 se presenta esquemáticamente la estructura del financiamiento en las hipótesis del 5.6 y del 6.5%.

En el esquema se ha tenido en cuenta el financiamiento externo a que darían origen los déficits en cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Los cálculos se han hecho, para las dos hipótesis de trabajo, considerando el valor de las exportaciones de café a precios en ligera baja. Dicho financiamiento, en las hipótesis expuestas, aparece como un renglón significativo dentro del financiamiento del desarrollo. En la hipótesis, la cuota externa tendría que ascender al 11.3%, en promedio, durante los años de 1962 a 1964, para descender posterior mente, durante 1968-70, al 2.6% del ahorro bruto total

necesario para financiar las inversiones en capital fijo y en incrementos de existencias, que requeriría el programa. (Cuadro II-7). Estos porcentajes son muy altos si se los compara con los aportes externos que hasta ahora habíamos recibido para nuestro desarrollo. Durante el pasado decenio los aportes extranjeros al ahorro fueron positivos solamente durante el trienio 1954-56 en que la colaboración exterior llegó a representar el 8% del ahorro bruto, y esto, en su mayor parte, en la forma de préstamos comerciales a corto plazo (Ver Capítulo 1).

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

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

La cuantía de los aportes externos al ahorro nacional, a que se hace referencia, corresponde al monto de los déficits en cuenta corriente de la Balanza de Pagos, proyectada según las hipótesis de trabajo adoptadas.

C U A D R O II — 6

INGRESO NACIONAL NETO Y SU DISTRIBUCION

(millones de pesos a precios de 1958)

Hipótesis	Periodo	Ingreso Nacional Neto	Consumo Interno	Ahorro Nacional Neto	Coefficiente de ahorro %
	1959	19.004	16.896	2.108	11.1
5.6%	1962-64	23.377	19.957	3.420	14.6
	1965-67	27.562	23.143	4.419	16.0
	1968-70	32.633	26.861	5.772	17.7
	1970	34.512	28.217	6.295	18.2
6.5%	1962-64	23.368	19.828	3.540	15.1
	1965-67	28.435	23.654	4.781	16.8
	1968-70	35.198	28.782	6.416	18.2
	1970	37.743	30.750	6.993	18.5

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

C U A D R O II - 7

FINANCIAMIENTO

G l o s a	1959	HIPOTESIS 5.6%			HIPOTESIS 6.5%		
		1962-64	1965-67	1968-70	1962-64	1965-67	1968-70
C U A N T I A (en millones de \$, a precios de 1958)							
Formación bruta interna de capital	4.059	6.885	8.266	9.650	7.178	9.002	10.916
Inversión bruta interna de capital fijo	3.516	6.099	7.381	8.610	6.392	8.109	9.836
Aumento de existencias	543	786	885	1.040	786	893	1.080
Financiamiento de la formación de capital	4.059	6.885	8.266	9.650	7.178	9.002	10.916
Ahorro nacional bruto	4.464	6.104	7.542	9.395	6.237	7.974	10.215
Provisiones para consumo de capital fijo	2.356	2.684	3.123	3.623	2.697	3.193	3.799
Ahorro nacional privado neto	969	2.022	2.440	3.006			
Ahorro del gobierno general	1.139	1.398	1.979	2.766	3.540	4.781	6.416
Ahorro del exterior (Saldo de B. de P. en cuenta corriente).	- 404	+ 781	+ 724	+ 255	+ 941	+ 1.028	+ 701
En Por ciento							
Formación bruta interna de capital	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión bruta interna en capital fijo	86.6	88.6	89.3	89.2	89.1	90.1	90.1
Aumento de existencias	13.4	11.4	10.7	10.8	10.9	9.9	9.9
Financiamiento de la formación de capital	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ahorro nacional bruto	110.0	88.7	91.2	97.4	86.9	88.6	93.6
Provisiones para consumo de capital fijo	58.0	39.0	37.8	37.5	37.6	35.5	34.8
Ahorro Nacional privado neto	23.9	29.4	29.5	31.2			
Ahorro del Gobierno General	28.1	20.3	23.9	28.7	49.3	53.1	58.8
Ahorro del exterior (Saldo de B. de P. en cuenta corriente)	-10.0	+ 11.3	+ 8.8	+ 2.6	+ 13.1	+ 11.4	+ 6.4

Las cifras de dichos aportes que aparecen en el Cuadro II-7, en términos de millones de pesos de 1958, corresponden a las que en términos de dólares corrientes, están consignadas en el Cuadro II-8. En este Cuadro se pone de manifiesto que, en realidad, la ayuda externa tendrá que ser mayor que los saldos en cuenta corriente, pues, además de ser necesario el financiamiento de las importaciones y de los pagos a factores del exterior, se deben también cancelar las amortizaciones del capital extranjero. La cifra total de aportes del exterior tendrá que corresponder, entonces, a los aportes brutos de capitales que en el Cuadro II-8 están formados por partidas de préstamos y créditos, por inversiones extranjeras directas netas y por donaciones y préstamos pagaderos en pesos colombianos. El Cuadro II-8, ya mencionado, muestra los préstamos y créditos que serian necesarios en las hipótesis de trabajo de 5.6 y 6.5%. Conseguir esa ayuda externa en la magnitud consignada en los cuadros anteriores, es esencial para el cumplimiento de las metas generales y específicas del desarrollo colombiano. (La presentación que el país puede hacer respecto a una necesidad global de aportes del exterior, para completar los recursos que deben movilizarse dentro del marco del Programa General de Desarrollo, se configura dentro de los postulados exigidos por el Acta de Punta del Este, y dentro del espíritu con que los países desarrollados quieren otorgar esa ayuda). Durante el pasado decenio, alrededor del 25 por ciento del total de los recursos para el financiamiento de la formación bruta de capital, estuvo a cargo del Gobierno General, (concepto que abarca al Gobierno Nacional, Departamental, Municipal y a las Instituciones descentralizadas). De acuerdo con las proyecciones de los ingresos y gastos corrientes consolidados del gobierno general, dentro del propósito de desarrollo del 5.6%, durante los próximos años disminuirá la participación gubernamental en el financiamiento del desarrollo económico, por lo menos en el cuatrenio 1962-1964. Este factor constituye, hasta cierto punto una dificultad para la consecución de los objetivos del programa, puesto que, es necesario reconocerlo, la participación más activa del sector público en el financiamiento del desarrollo es uno de los elementos estratégicos que es posible movilizar en forma directa. Esa

posibilidad se ve debilitada dentro del esquema actual de ingresos y egresos corrientes del sector público⁹. La situación anotada indica la conveniencia de que dentro de la dinámica del programa se estudien las medidas apropiadas para restaurar la importancia del ahorro como elemento dinámico de financiamiento del desarrollo. Todo lo anterior no significa una disminución relativa de las inversiones públicas dentro del total de las inversiones necesarias para obtener los resultados que constituyen las metas del programa de desarrollo económico. De acuerdo con el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas (1961-64) dichas inversiones tendrán un considerable incremento, pero no serán financiadas enteramente con ahorros de este sector. Parte importante lo sería con aportes extranjeros y transferencias de ahorros de otros sectores nacionales hacia el sector público (Cuadro II-9).

CUADRO II - 8
APORTES EXTERNOS DE CAPITAL - PROMEDIOS ANUALES
(millones de US\$ corrientes)

	Café con precios en baja				Café precios de 1960		
	1957-59	1962-64	1965-67	1968-70	1962-64	1965-67	1968-70
HIPOTESIS DEL 5.6%							
Préstamos y Créditos Brutos e Inversiones Extranjeras Netas	143	146	131	58	121	81	20
Donaciones Netas 1	4	17	19	20	17	19	20
TOTAL APORTES BRUTOS	147	163	150	78	138	100	40
Amortización deuda externa	97	41	36	39	41	34	31
Movimiento de capital a corto plazo (neto)	14	...	...	...	...	...	...
Pasivos oficiales a corto plazo (neto)	60	...	...	...	...	...	...
Reservas oficiales (- aumento) (+ Disminuciones)	11	-	-	-	-	-	-26
APORTES NETOS (SALDOS EN CUENTA CAPITAL)	-35	+122	+114	+39	+97	+66	-17
HIPOTESIS DEL 6.5%							
Préstamos y Créditos Brutos e Inversiones Extranjeras Netas	143	171	182	135	145	130	69
Donaciones Netas 1	4	17	19	20	17	19	20
TOTAL APORTES BRUTOS	147	188	201	155	162	149	89
Amortización deuda externa	97	41	38	45	41	35	36
Movimiento de capital a corto plazo (neto)	14	...	...	...	...	...	...
Pasivos oficiales a corto plazo (neto)	60	...	...	...	...	...	...
Reservas oficiales (- aumento) (+ disminuciones)	11	-	-	-	-	-	-
APORTES NETOS (SALDOS EN CUENTA CAPITAL)	-35	147	163	110	121	114	53

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

CUADRO II - 9
INVERSIONES DEL GOBIERNO GENERAL Y SU FINANCIAMIENTO a

Períodos	Inversiones totales (mill. \$ de 1958) b	Por ciento sobre la inversión bruta total	Financiamiento	
			Ahorro del Gobierno	Recursos del crédito c
1959	1.190	29.5	1.139	342 1
1962-64	2.272	29.8	1.398	374
1965-67	2.810	35.7	1.979	331
1968-70	3.562	37.5	2.766	786

a Basado en la hipótesis del 5.6%

b Total de gastos de capital

c Recursos brutos

1 Incluye 64 millones de pesos de recursos de Tesorería.

⁹ Si bien la importancia del ahorro público con respecto a los ingresos corrientes del Gobierno no disminuirá en el trienio 1962-64, el crecimiento de las inversiones, tanto públicas como privadas, durante ese periodo haría que la proporción del ahorro público se contraiga con respecto a las inversiones.

C— CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

La cuota de ahorro más alta, según el esquema presentado en el cuadro II-7 estaría a cargo de las empresas. Es necesario, en consecuencia, definir cuáles serán las condiciones de los sistemas monetarios, tributarios y cambiarios que hará posible el logro de esos ahorros y de las inversiones correspondientes. La discusión más detallada de este importante asunto aparece más adelante. Dentro de las previsiones del programa, el total de recursos reales disponibles deberá elevarse en forma apreciable en el curso de la década, en las dos hipótesis de trabajo que se analizan (Cuadro II-10). El crecimiento anual de la masa total de recursos es de 5.7% en la hipótesis mínima y de 6.7% en la relativamente más ambiciosa.

CUADRO II — 10
ORIGEN Y UTILIZACION DE RECURSOS REALES DISPONIBLES
(millones de pesos, a precios de 1958)

Hipótesis	Período	ORIGEN			Total	UTILIZACION			Total
		Producto bruto Interno	Ganancia (+) o pérdida (-) del Intercambio	Ahorro externo a		Consumo Interno	Inversión Bruta Interna	Pago de factores al exterior	
5.5%	1959	21.881	- 198	-404	21.279	16.897	4.069	323	21.279
	1962-64	27.148	- 667	781	27.262	19.957	6.885	420	27.262
	1965-67	32.264	885	724	32.103	23.143	8.266	694	32.103
	1968-70	38.089	981	255	37.363	26.861	9.650	852	37.363
	1970	40.214	- 1.009	58	39.263	28.217	10.156	890	39.263
6.5%	1962-64	27.158	- 667	941	27.432	19.828	7.178	426	27.432
	1965-67	33.232	- 885	1.028	33.375	23.654	9.002	719	33.375
	1968-70	40.900	- 981	701	40.620	28.782	10.916	922	40.620
	1970	43.760	- 1.009	557	43.308	30.750	11.572	986	43.308

a. Corresponde a la hipótesis del café en baja.

Esta tendencia contrasta vivamente con el estancamiento observado en 1955-59, a que se hizo referencia en el capítulo 1. Las tasas de crecimiento futuras resultan comparables con la de 6.1 por ciento que se alcanzó en la época de auge del café en 1950-55. Sin embargo no se ha previsto que durante el período de proyección los términos del intercambio vuelvan a los niveles de la década anterior. En cambio, el ahorro externo deberá contribuir durante la primera parte de la década a elevar la masa de recursos disponibles para permitir la financiación de los gastos de consumo e inversión y los pagos de factores al exterior previstos en el programa; en contraste, hacia fines de la década el crecimiento de los recursos reales se originará principalmente en la expansión del producto bruto interno, mientras que el aporte externo será progresivamente menor.

D — BALANZA DE PAGOS

Como se ha expresado, el financiamiento externo ligado directamente con las condiciones en que se devolverá la Balanza de Pagos dentro de los propósitos de desarrollo que se analizan. Tres elementos configuran la Balanza

de Pagos, determinan el saldo en cuenta corriente, que corresponde, como ya se ha expresado, al aporte neto de ahorros del exterior; esos elementos son las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, y los pagos de factores al exterior.

La Balanza de Pagos se ha estudiado en cuatro hipótesis principales; dos están relacionadas con las tasas de crecimiento de la economía al 5.6 y al 6.5% anual respectivamente sobre las cifras básicas del producto bruto del año de 1959; las otras dos hipótesis se relacionan con los precios del café. En un caso se consideran los precios que se supone regirán en el mercado internacional durante los próximos años, conforme a un detenido estudio que comprende la consideración de la demanda en 18 principales países compradores y el curso que seguida la oferta durante los años de proyección. En este estudio se llegó a determinar que, de no modificarse las condiciones del mercado y, en especial, los mecanismos de los acuerdos internacionales de regulación, los precios del café tenderían a bajar, al menos durante los próximos años. La otra hipótesis considera constante los precios del café durante todo el período de proyecciones, al nivel que tuvieron en 1960, y sin modificar la cuantía física de la de manda externa de café colombiano.

En la Balanza de Pagos hay dos elementos rígidos principales: las exportaciones y el pago de factores al exterior. Se estima una cierta rigidez en las exportaciones teniendo en cuenta que se han considerado todas las posibilidades conocidas de exportación de bienes y ser vicios hasta 1970. De aquí que en las cuatro hipótesis de Balanza de Pagos las exportaciones de bienes y servicios no se modifican, salvo en lo relatito al valor de las exportaciones de café, según se ha explicado.

CUADRO II — 11
BALANZA DE PAGOS — PROMEDIOS ANUALES
(millones de US\$ corrientes)

1957-59	HIPOTESIS DEL 5.6%						HIPOTESIS DEL 6.5%						
	Café en Baja			Café a precios de 1960			Café en Baja			Café a precios de 1960			
	1962-64	1965-67	1968-70	1962-64	1965-67	1968-70	1962-64	1965-67	1968-70	1962-64	1965-67	1968-70	
Cuenta Corriente con el Exterior													
Exportaciones de bienes y servicios	637	700	824	975	724	867	1.021	700	824	975	724	867	1.021
Importaciones de Bienes y Servicios	547	756	828	879	756	828	879	780	873	938	780	873	938
Saldo del Balance Comercial	+90	-56	-4	+96	-32	+39	+142	-80	-49	+37	-56	-6	+83
Pago de factores al exterior	-55	-66	-110	-135	-65	-105	-125	-67	-114	-147	-65	-108	-136
Saldo Corriente con el Exterior	35	-122	-114	-39	-97	-66	+17	-147	-163	-110	-121	-114	-53
Cuenta Capital con el Exterior													
Préstamos y Créditos Brutos e													
Inversiones extranjeras netas	143	146	131	58	121	81	20	171	182	135	145	130	69
Donaciones netas 1	4	17	19	20	17	19	20	17	19	20	17	19	20
Amortización deuda externa	-97	-41	-36	-39	-41	-34	-31	-41	-38	-45	-41	-35	-36
Movimiento capital a corto plazo	-14	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Financiamiento compensatorio													
Pasivos oficiales a corto plazo	-60	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Reservas oficiales (—aumento) (+disminución)	-11	...	...	...	...	...	-26	...	...	...	...	...	...
Saldo de la Cuenta Capital con el Exterior	-35	+122	+114	+39	+97	+66	-17	+147	+163	+110	+121	+114	+53

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

El Cuadro II-11 presenta un resumen de la Balanza de Pagos para cada una de las cuatro hipótesis que se viene comentando.

En el caso del banano por ejemplo, se ha considerado que las exportaciones se triplicarían durante los diez años que cubren las proyecciones, las cuales se fundamentan en la existencia de proyectos específicos de desarrollo de la industria bananera, que se estudian con n detalle en el capítulo de desarrollo agropecuario. Las exportaciones de algodón, también se triplicarían durante el período, hecho que está fundamentado en las tendencias de la producción y en el éxito obtenido en las exportaciones de esta fibra. Otro producto significativo de exportación es el ganado: se ha previsto que esas exportaciones podrían constituirse en uno de los principales rubros durante el decenio. Ello se basa, principalmente, en que no parecen existir dificultades insalvables para incrementar la población ganadera del país en tal forma que permita la exportación, hacia 1970, de unas 600.000 cabezas, atendiendo al mismo tiempo en forma adecuada la demanda interna de carne. Sin embargo, habría que solucionar dos problemas principales: uno cte ellos se refiere a los mercados externos para estas exportaciones. El problema no es fácil de resolver puesto que la exportación de 600.000 cabezas corresponde a cerca del 5 ó 6% del probable total de importación de carne en el mundo, hacia 1970, En el supuesto de que se pudiera lograr esa cuota, queda por resolver el problema de lograr las calidades aceptadas en los mercados internacionales. Para ello es indispensable que el Ministerio de Agricultura incremente su actividad en cuanto al fomento y extensión ganadera, de manera que se vayan eliminando con el concurso oficial todas las causas de pérdida por enfermedades, de baja tasa de precocidad, de mal manejo de pastos y de baja calidad de razas. Sin una decisión muy firme del Gobierno, en el sentido de aumentar drásticamente los recursos dedicados a esos fines y de mejorar su organización administrativa, se verá frustrada la esperanza de obtener excedentes exportables de consideración. A pesar de los excelentes esfuerzos de los particulares, ellos no alcanzarán a producir un impacto definitivo en el sector ganadero sin la acción oficial decidida e integral.

El petróleo crudo también se destaca entre los rubros de exportación aunque está entre los productos cuyas exportaciones son muy difíciles de proyectar debido a los numerosos factores de incertidumbre que rodean tales estimaciones. Las proyecciones adoptadas corresponden a una hipótesis de producción relativamente optimista, aun que no puede excluirse la probabilidad de que en el futuro, durante los próximos diez años, se descubran algunos yacimientos importantes que permitan elevar la disponibilidad de petróleo, muy por encima del crecimiento de la demanda de derivados en el país. Hasta 1964 se estima que las exportaciones de crudo podrían crecer en más de unos 40 millones de dólares sobre las cifras del año 1960. Esta perspectiva se basa en el hecho de que la producción de crudo seguid a creciendo, sin que aumente correlativamente la demanda interna de crudos para ser refinados en el país, por la falta de capacidad adicional de producción en las refinerías actuales, lo que conlleva la perspectiva de un gran crecimiento de las

importaciones de derivados, hacia 1964. Otro rubro significativo de exportación es el de productos manufacturados. La obtención de las metas relativas a este aspecto requerirá esfuerzos apreciables si se tiene en cuenta la lenta evolución de las exportaciones de los mismos productos durante los últimos años. Como se menciona en el capítulo del sector industrial, las exportaciones de productos manufacturados prácticamente no crecieron durante el decenio 1950-60, salvo las del fuel-oil, exportaciones éstas que durante los próximos años bajarán notablemente a consecuencia de la falta de capacidad de las refinerías actualmente en funcionamiento y al incremento esperado en la demanda, y sólo después de 1965 podrán crecer nuevamente, por el crecimiento de la capacidad interna de refinación, pero sin recuperar el nivel de los años 1958-59.

Las exportaciones proyectadas de productos manufacturados están formadas, principalmente, por azúcar, maderas aserradas, productos químicos, cemento y acero. Las metas respectivas, salvo tal vez en lo que se refiere al azúcar, dependen en grado muy alto de las iniciativas que tome el Estado en cuanto al fomento indirecto y directo del desarrollo industrial. Se presenta aquí otro problema administrativo de fomento del desarrollo económico que será necesario resolver en el menor plazo posible para conseguir las metas propuestas. Es necesario asegurar una actividad mucho mayor por parte de los organismos de fomento, y una agilidad mucho más grande en todas las dependencias que tienen a su cargo la adopción de medidas administrativas tendientes a impulsar exportaciones, abrir y estudiar mercados externos y facilitar el establecimiento de industrias que tengan perspectivas de exportación.

Entre las condiciones básicas para que pueda, aumentar el, nivel de exportaciones manufactureras, está naturalmente la de que la industria se expanda en la medida de lo propuesto por el programa de desarrollo. El Instituto de Fomento Industrial tendrá aspectos de esa expansión industrial, y será por lo tanto necesario reforzarlo adecuadamente. Pero el esfuerzo central, como se verá en el capítulo dedicado a la industria, corresponderá a la iniciativa privada. La actitud de ésta, respecto a las perspectivas de exportación, deberá volverse mucho más dinámica. A ello contribuirá sin duda la aparición de perspectivas de nuevos mercados, en el marco de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio. La zona constituirá el objeto principal de la Política Comercial Colombiana durante los próximos años, junto con las negociaciones para sustentar los precios del café.

Las exportaciones de servicios se basan en un crecimiento del turismo y en una mayor participación de las empresas nacionales en lo que refiere a fletes y seguros, lo cual también requiere una política decidida de fomento en estos campos.

El programa de exportaciones implícito en las hipótesis discutidas ti a solucionar el problema de la excesiva dependencia de la Balanza Pagos del comercio de café, que es uno de los mayores escollos para un crecimiento

económico, dinámico y sostenido. Dicho programa constituye un avance muy importante en el crecimiento y diversificación de las exportaciones. Es así como hacia 1970 la importancia del café sería mucho más reducida que durante los últimos años, en que representó un poco más del 70% del valor de las exportaciones registradas en mercaderías; para esa fecha se espera que la importancia relativa del café se haya reducido a cerca del 50%, en las hipótesis de precios de café en baja y al nivel del año 1960.

El otro elemento de rigidez en la Balanza de Pagos está constituido por el pago de factores al exterior. Según lo muestra el Cuadro II-10, el pago de intereses y utilidades del capital extranjero crecería en forma muy importante durante el decenio. Ello es así, porque además del servicio de la deuda existente hasta el presente año, es necesario hacer frente al servicio de la deuda que se adquirirla durante el decenio con el objeto de saldar la cuenta corriente. Este rubro involucra también el servicio de las inversiones extranjeras, incluido el servicio de los capitales de las compañías petroleras.

En cada una de las cuatro hipótesis relativas a la Balanza de Pagos que se discuten, el crecimiento de los pagos de factores al exterior es distinto y depende fundamentalmente de la cuantía de los créditos o préstamos que serán necesarios obtener.

Las importaciones de mercaderías y servicios proyectadas corresponden a las necesidades imprescindibles para satisfacer las exigencias del crecimiento económico en términos de las hipótesis de trabajo del 5.6 y del 6.5%. Las cifras correspondientes tienen en cuenta el proceso de sustitución de importaciones programado durante el decenio, especialmente en lo que se refiere a productos agrícolas y manufacturados.

Tanto el proceso de sustitución de importaciones como el crecimiento la demanda de productos importados, en ambas hipótesis, exige una importante tarea de promoción por parte del Estado en todo cuanto se refiere desarrollo agrícola y al curso de la industrialización. Mas adelante se explicará en detalle, en la parte referente a la estrategia del desarrollo económico, como la configuración de una Balanza de Pagos en los términos descritos —tanto en materia de importaciones como de exportaciones— dependerá de una acción esta tal dinámica frente a los problemas del desarrollo. Ya se mencionó, al respecto, por ejemplo, la urgencia de realizar las labores administrativas necesarias para el fomento ganadero y para la intensificación de las exportaciones de productos manufacturados. El proceso de sustitución de importaciones también exige una actitud muy dinámica d parte de las autoridades que deberán promover y ejecutar el programa.

Los principales renglones de sustitución en el campo de la agricultura son las oleaginosas y el cacao. En el campo de los productos manufacturados son el papel, la pulpa para papel, los productos químicos, el acero y los productos metalúrgicos y mecánicos. El éxito en el cumplimiento integral de estas sustituciones está directamente relacionado con la ejecución de algunos

proyectos específicos de importancia, en algunos de los cuales tiene ingerencia directa el Estado como en los de acero, pulpa, fertilizantes y soda.

El total de sustituciones agrícolas brutas perseguidas por el programa, en la hipótesis de crecimiento del 5.6%, asciende a cerca de 30 millones de dólares. El logro de estas metas, junto con las relativas a las exportaciones, es desde luego, imperativo, para asegurar durante el decenio que cubre el programa las condiciones que se han expuesto para la Balanza de Pagos.

E – OCUPACION

Según los cálculos que aparecen en detalle en el capítulo relativo al crecimiento demográfico del país, durante los próximos 10 años la fuerza de trabajo carecerá a razón de un 3.2% acumulativo por año. Hacia 1970 habría unos 2 millones de trabajadores más que en la actividad, según lo muestra el Cuadro II-12.

De acuerdo con las netas propuestas en el Programa de Desarrollo agrícola, en la hipótesis que prevé un crecimiento del producto bruto de la economía en su conjunto a razón de 5.6% anual sobre los niveles de 1959, la producción agrícola tendría que crecer a un ritmo de un 4.1% anual durante los próximos 10 años. Si se deduce la emigración hacia las áreas urbanas, la población trabajadora del crecería, durante el mismo período, a razón de un 1.6% anual, lo que significa que la de esta parte de la fuerza de trabajo una tasa próxima al 3% anual, lo que se traduce, durante los diez años venideros, en un aumento de más de un 30%. Por otra parte la población que trabaja en actividades distintas a la agricultura crecería a un ritmo cercano al 5% anual y su producción, en la hipótesis de trabajo del 5.6%, se incrementaría a razón del 6.2% al año, lo que vendría a traducirse en el hecho de que la productividad de los trabajadores no agrícolas crecería durante el decenio, en más de 1.5% acumulativo anual.

El hecho de que la productividad agrícola crezca a un ritmo más rápido que el resto de las actividades, corresponde a las exigencias de la economía colombiana para llegar a un crecimiento más dinámico, ya que el programa tiene que aumentar la productividad en aquellas áreas donde su promedio es excesivamente bajo en la actualidad. Sin embargo, entre las demás actividades hay que distinguir algunos sectores en los cuales también la productividad es muy baja, tal como quedó anotado anteriormente.

Los cómputos de ocupación y crecimiento de la productividad, de 105 cuales se presenta un resumen en el Cuadro II-12, muestran que, con hipótesis del 5.6% no tendrían a resolverse, integralmente por lo menos durante, los próximos diez años, los problemas de ocupación en las áreas no agrícolas. El escaso crecimiento de la productividad no agrícola permite suponer que la ocupación plena de la población que demandará trabajo fuera de la agricultura, no permitirá insistir en una absorción más rápida de las actividades artesanales y de servicios de baja calificación. Sin embargo, la

proporción de esas actividades de escasa productividad iría decreciendo rápidamente, lo que produciría cambios estructurales en la ocupación que contribuirían a elevar los standards medios del país.

En la hipótesis de trabajo del 6.5 c problema de la ocupación podría resolverse a un ritmo mucho más rápido que en la del 5.6, En ese caso, el proceso de industrialización del país tendría que ser mucho más rápido ya que ésta es la manera más expedita para que la economía incremente su ritmo de desarrollo. En cambio el crecimiento de la agricultura no podría acelerarse mayormente puesto que existen limitaciones impuestas por la demanda de productos agropecuarios para el consumo interno. En la hipótesis del 6.5% la población trabajadora del país tendría oportunidades de trabajo de mucha mayor productividad hacia fines del período. En ese caso, tal vez, se ría dable esperar que gran parte de los problemas de ocupación no agrícola pudieran solucionarse conjuntamente con los problemas de ocupación en el área agrícola.

C U A D R O II — 12
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, PRODUCTO BRUTO, PRODUCTIVIDAD
DE LA MANO DE OBRA Y EMIGRACION DE LA POBLACION ACTIVA

G L O S A			Crecimiento	Tasa de cre-	Estructura ocupacional y	
	1.959	1.970	1959-70 (%)	cimiento anual 1959-70 (%)	del producto %	
					1.959	1.970
POBLACION ACTIVA (miles de personas) a	4.733	6.699	41.5	3.2	100.0	100.0
Rural	2.475	2.934	18.5	1.6	52.3	43.8
Urbana	2.258	3.765	66.7	4.8	47.7	56.2
Agrícola	2.245 b	2.662 c	18.5	1.6	47.4	39.7
No agrícola	2.488	4.038	62.3	4.5	52.6	60.3
PRODUCTO BRUTO (en millones de \$ de 1958)	21.881	40.214	83.8	5.6	100.0	100.0
Agrícola (Produc. corriente)	7.016	11.162	59.1	4.3	32.1	27.8
No Agrícola	14.865	29.052	95.4	6.3	67.9	72.2
PRODUCTIVIDAD (PB/ Pers. ocup. \$ de 1958)	4.623	6.003	29.9	2.4	100.0	100.0
Agrícola	3.125	4.195	34.2	2.7	67.6	69.9
No agrícola	5.975	7.195	20.4	1.7	129.2	119.9
EMIGRACION DE POBLACION ACTIVA (1961-70)						
Totales de área rurales a urbanas acumulados) de actividades agrícolas a no agrícolas		570				514

a. Sobre cifras "Some aspect of population growth in Colombia", División of social Affairs, Ecla, Julio de 1960 (Documento mimeografiado).

b. Estimación del Grupo Asesor CEPAL - DOAT - FAO

c. Estimación e igual proporción de la población activa rural que en 1959: 90.7%

III — ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

En las páginas anteriores se han señalado los principales problemas que se opusieron durante los años recientes a un desarrollo económico más rápido, más sostenido y más justo desde un punto de vista social. También se ha señalado en líneas generales cuál tendría que ser la estrategia del desarrollo

económico durante los próximos años a la luz de los escollos que ha tenido que afrontar en el pasado. Además, se trató de evaluar el desarrollo económico de los próximos años. Resta por lo tanto, referirse a la estrategia global necesaria para el cumplimiento de los objetivos básicos. Conviene discutir separadamente los aspectos que se refieren a la Balanza de Pagos y aquellos que se refieren al desarrollo de la economía interna. Esta distinción se hace para facilitar una exposición ordenada del tema, aunque, como se desprende claramente de las conclusiones de las secciones anteriores de este capítulo, los dos aspectos están íntimamente ligados entre sí.

Dentro de un esquema de desarrollo coherente, destinado a obtener metas compatibles entre sí, no puede pensarse en que ciertos elementos del programa tengan prioridad sobre otros ya que es necesario el cumplimiento de todos los propósitos para que el conjunto funcione en una forma armónica, sin desequilibrios que podrían desembocar en un proceso inflacionario o crear cuellos de botella; que hagan imposible el desarrollo de ciertas actividades. Tal cosa podría suceder si faltaran la energía o los combustibles para el funcionamiento de la industria y los transportes. En la misma forma puede sostenerse que los distintos elementos que tendrán que configurar la política económica durante el desarrollo del programa son todos igualmente importantes.

A – LA ACCION PARA ASF UNA BALANZA PAGOS ADECUADA

En materia de Balanza de Pasos, los aspectos más importantes son, como se ha visto anteriormente, los que se relacionan con el aumento y diversificación de exportaciones y con el aporte de recursos extranjeros. Respecto al punto primero es muy conveniente tener en cuenta el pasado reciente y la experiencia del desarrollo de las exportaciones, especialmente de las exportaciones menores en relación con los estímulos que han sido puestos a disposición del sector exportador, y a los que se hizo mención en el capítulo I.

Aunque existe interés entre los empresario manufactureros para la expansión de algunas exportaciones, es muy difícil pensar, a la luz de los antecedentes mencionados, que estas exportaciones puedan crecer espontáneamente durante los próximos años al ritmo relativamente rápido que se pretende en el Programa de Desarrollo. Tampoco parece posible que con los mismos estímulos se logre en el futuro lo que no pudo conseguirse en el pasado. Otros factores más enérgicos deben aparecer, por consiguiente, para configurar una política de desarrollo de las exportaciones. Entre ellos deberán destacarse los cuatro que se mencionan en seguida:

a) Las perspectivas de nuevas exportaciones dependen en buena parte de las posibilidades de integración de mercados con países vecinos y con otros países de América Latina. Para ello, decisivo que el país pueda participar con verdadero acierto en la Zona de Libre Comercio, creada por el Tratado de

Montevideo. Para que esa participación efectiva pueda lograrse, se necesita no sólo que las negociaciones que Colombia realice dentro de la Zona correspondan a las líneas generales del Programa de Desarrollo, sino que la industria y la agricultura colombiana adquieran la suficiente adaptabilidad a las alter nativas que la Zona vaya creando. Dentro del marco jurídico que ofrece la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, será posible y necesario que el país adelante una política comercial con países vecinos, planteada sobre problemas concretos de desarrollo manufacturero, cuyo éxito se lograría si se obtiene una integración concreta con otros mercados. Podrían emprenderse varios proyectos químicos susceptibles de ser realizados en términos económicos razonables, si las fábricas colombianas pudieran contar con mercados en Venezuela, ofreciendo, como contrapartida, el mercado colombiano para proyectos específicos de desarrollo de Venezuela. En el caso del acero, se puede pensar en la conveniencia de instalar una nueva siderúrgica en la Costa del Caribe, que podría funcionar con minerales importados de Venezuela, a cambio de vender a ese país algunos productos laminados de acero colombianos. En el rubro agrícola pueden mencionarse algunas perspectivas de interés, tal como la posible exportación de oleaginosas cuya producción en el país podría llegar a realizarse con ventajas comparativas muy favorables respecto a otros países oferentes. Si se piensa en la integración dentro de un área más extensa, las posibilidades son mayores, incluyendo productos cuyo valor total llegaría a representar un importante porcentaje del total de las exportaciones colombianas.

b) Otro de los temas que deberá dilucidarse, en la configuración de una política de nuevas exportaciones, se relaciona con el subsidio lo directo específico a exportaciones concretas que se estimen de interés. Este planteamiento se basa en el principio de que así como el estado y el país han otorgado y tendrá que seguir otorgando subsidios, en forma indirecta, a algunas actividades de sustitución de importaciones, bien puede también pensarse en subsidiar algunas exportaciones podrían llegar a ser vitales para el desarrollo económico del país. El subsidio indirecto indiscriminado, que han significado los privilegios tributarios y la devaluación para las exportaciones menos, durante los últimos años, no ha dado resultados significativos para el desarrollo de estas exportaciones, tal como se ha expresado en el capítulo primero. Por esta razón se piensa que el subsidio directo correlativo a campañas de desarrollo de actividades específicas, des tinadas a la exportación, podría llegar a ser un resorte de suma importancia y de efectos muy directos en las exportaciones de ciertos rubros concretos. En muchos casos el subsidio podría compensar las desventajas iniciales de los empresarios colombianos hasta tanto es tos hayan ganado economías comparables con las que han conseguido .sus competidores extranjeros. Otro aspecto vinculado estrechamente al anterior, se relaciona con las industrias en las cuales el costo de producción está en función del tamaño de la explotación. En estos casos, entre los cuales se encuentran varias industrias importantes tales como la siderurgia, la expansión de la escala de producción que haría posible la adición de mercados extranjeros al mercado Interno del país, llevaría a una baja de los costos y precios que podría beneficiar a los consumidores nacionales.

c) En muchos casos, el éxito, de las medidas de estímulo a las exportaciones depende de que se consiga información precisa y actualizada sobre la magnitud, estructura y características de la demanda de los mercados de importación. Un aspecto en dicha política consiste en llevar a cabo los estudios de mercados correspondientes, como una de las bases para determinar con precisión los esfuerzos que deben realizarse. Estos estudios son especialmente necesarios para productos exportables tales como la carne, las maderas, y varios renglones industriales.

d) Como ya se ha señalado en la sección anterior, buena parte del resultado de la política de diversificación depende de las medidas que se tomen por parte de los organismos del Gobierno para estimular el desarrollo de la producción nacional en las ramas respectivas. Se han mencionado a título ilustrativo algunas de las medidas más importantes, como las campañas de fomento agropecuario.

La diversificación de exportaciones debe ser, naturalmente, el objetivo de una política comercial en un país que a lo largo de mucho tiempo ha mantenido su abastecimiento normal de importaciones con base principal en la exportación de un producto que en los últimos años ha registrado muestras sensibles de debilitamiento en los mercados externos. Pero cuando se habla de avanzar en la tarea de diversificación de exportaciones no se quiere indicar que el país deberá abandonar sus renglones tradicionales. De manera distinta de lo que ocurre en el campo de las importaciones, en donde ciertamente se pretende eliminar por completo el comercio de productos que se han importado durante muchos años y cuya producción puede asumirse en condiciones económicas, la diversificación de exportaciones no implica retroceder en nuestro comercio exterior del café haciéndole perder importancia como fuente de suministro de divisas. Se busca solamente adicionar y fortalecer, aquel frente con otros renglones que pueden compensar su falta de dinamismo y atenuar el riesgo de las oscilaciones bruscas de sus precios.

Esta consideración indica que el Estado debe persistir en sus empeños por defender y vigorizar los actuales mercados cafeteros. La diversificación de exportaciones en estas circunstancias constituye un útil complemento, no un sustituto, del papel que desempeña y desempeñará por largo tiempo el café en nuestra economía: Por tanto la diversificación presupone la idea de una tenaz política de mejoramiento de los precios del café y en pro del robustecimiento y ensanche de los mercados cafeteros mundiales. El cumplimiento de las metas del Programa de Desarrollo y el fortalecimiento de las exportaciones está, en consecuencia, relacionado estrechamente con el éxito que el país obtenga en el desenvolvimiento de sus mercados cafeteros y en su política de protección de los precios externos del grano.

La política cafetera de los últimos años ha demostrado como la adhesión a los pactos internacionales y el gradual fortalecimiento de estos, constituyen la única alternativa sensata para atenuar los efectos depresivos en un mercado mundial sobre abastecido, en el cual el ritmo de producción ha venido

creciendo a un paso notoriamente más acelerado que el de la demanda mundial. Diversas autoridades en esta materia han hecho hincapié, con razón, en el hecho de que hace tres años, cuando se firmó el llamado "Pacto de Retención", en el cual participaron solamente los países latinoamericanos, fue grande el escepticismo de muchos sectores sobre la bondad de ese instrumento y acerca del espíritu de cooperación que pudieran tener los productores del África. El tiempo ha comprobado que el "Pacto de Retención" fue bueno y que el "Pacto de Cuotas", hoy vigente, con la participación de aquellos países africanos, ha permitido sortear el problema planteado por la superproducción con resultados muy favorables.

A pesar de la relativa estabilidad alcanzada con esta política en el mercado cafetero, no puede aceptarse que la crisis haya sido supe rada, o reducidas en sus proporciones las fuentes esenciales del desequilibrio. Todo indica, por el contrario, que aquellas subsisten con redoblada fuerza. Hasta 1954-55 la producción mundial exportable era de cerca de 33 millones de sacos de 60 kilos; pasó a 52 millones en 1959, y se ha estimado en 62 millones por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, para el año cafetero 1961-62. Es decir, que presumiblemente se tendrá en este año una producción superior a las posibilidades del consumo, en una cuantía cercana a los 19 millones de sacos. Si a esta enorme cifra se agregan las existencias acumuladas por Brasil, por algunos países africanos y por Colombia desde 1958, se aprecia que los excedentes serán suficientes para abastecer el consumo mundial durante todo un año, o sea que las disponibilidades cafeteras para el presente año representan un 200% de la demanda efectiva del grano.

Parece, entonces, que los acuerdos internacionales tendrán que adquirir particularismo relieve en el futuro próximo, si se quiere evitar un impacto catastrófico en las economías de los países cafeteros. En la conferencia de Punta del Este tal tópico constituyó uno de los puntos principales de la agenda y durante las discusiones se llegó a precisar un programa de cooperación internacional en el que toma rían parte activa los grandes países compradores de los artículos primarios de Latinoamérica. Se sugirieron medidas encaminadas a que aquellos países importadores redujesen, hasta eliminarlas totalmente, todas las restricciones y prácticas discriminatorias contra el consumo e importación de productos primarios, anotándose también que los países compradores pondrían todo su empeño en proseguir pro gramas de estabilización de los precios de esos artículos, en asocio con los países productores, mediante regulaciones y convenios especiales.

Poner en marcha un mecanismo de cooperación internacional de esta envergadura es uno de los factores más significativos dentro de la política económica para el desarrollo en Colombia. Todo hace pensar que este año será el último de vigencia del pacto a corto plazo y ya se han iniciado las labores para darle forma a un convenio de mayor duración. El Grupo de Estudio del Café que tiene a su cargo el examen del proyecto para dicho convenio ha trabajado con intensidad a fin de concretar una serie de principios afines a las determinaciones de la conferencia de Punta del Este, con miras a incorporar los

en el texto del nuevo acuerdo internacional. Todo indica que en este acuerdo participarán tanto los países productores como los consumidores. Sus bases son las de fijar cuotas de exportación, complementadas con un sistema de cuotas de importación que aplicarían los países consumidores a aquellos que siendo miembros del pacto, incumpliesen sus compromisos o a quienes no participasen en él.

Esa política de aspectos es, sin duda alguna, la más indicada para la actual emergencia y ha logrado reunir casi la totalidad de los países productores. La discusión sobre el anteproyecto de nuevo convenio mundial elaborado por el Grupo de Estudio del Café en Washington es probable que se inicie, entre los posibles miembros, en los primeros meses del próximo año y es muy probable también que aquel se convierta en Acuerdo Mundial durante el segundo semestre de 1962. La ayuda que en tal aspecto faciliten a estos países los Estados Unidos de América dará sus frutos en la medida en que su gobierno respalde sin reservas la elaboración del convenio y asuma de manera rápida las regulaciones y controles pertinentes.

El mecanismo de financiamiento externo del Programa General de Desarrollo exportación descansa, por una parte, en el esfuerzo intenso para robustecer los renglones de importación por suministros domésticos. A pesar de este esfuerzo, las cuotas de la Balanza, proyectadas durante el período de diez años, indican que el país deberá hacer uso de cantidades considerables de exterior que se reflejan en las cifras de la cuenta capital de la Balanza. En la hipótesis menos desventajosa de exportaciones de bienes y servicios y asumiendo la tasa mínima de crecimiento del Producto, el aporte total neto de financiación externa debe alcanzar, en la primera parte de la década, una cifra superior a los 100 millones de dólares. Esta cifra se reduciría apreciablemente al finalizar el período de diez años. Si comparamos esta contribución externa con la que obtuvo el país en la década anterior, (unos 27 millones de dólares), vemos como la intensidad del flujo de capital externo debe cuadruplicarse durante la primera parte del programa de desarrollo. Y esto, presupone, en primer lugar, que los precios cafeteros sostendrían al menos sus niveles de 1960, lo que de acuerdo con las tendencias recientes no parece una hipótesis pesimista; segundo, que la economía va a responder rápidamente a los programas de diversificación las exportaciones y de sustitución de importaciones y por último, que la evolución de la economía interna se adaptara a la necesidad de una estructura determinada en el abastecimiento de bienes externos. Estas condiciones, naturalmente, conllevan a cierto principio de riesgo e incertidumbre.

Por tales razones es de creer que el aporte externo no se ha calculado sobre bases demasiado tímidas y que, por el contrario, su movilización representaría un esfuerzo nacional mucho más ambicioso que el que se ha registrado en los últimos años. Conviene subrayar que el planteamiento de las presentes proyecciones de Balanza de Pagos parte de la base de que la economía va a utilizar la contribución foránea sólo en la medida necesaria para complementar un gran esfuerzo doméstico, encaminado a alcanzar las tasas de

crecimiento establecidas en el programa y de que poco a poco irá liberándose de la necesidad de esa ayuda, en la medida en que se robustezcan las fuentes internas de producción. El aporte foráneo de capitales es mirado como un eficaz auxilio de carácter eminentemente temporal y no como la solución definitiva del problema del sub-desarrollo.

Por esta circunstancia se propone una meta inicial que implica una participación externa razonable, pero no extraordinaria. Es claro que si las previsiones acerca del desarrollo de las exportaciones fallaran, o si los precios del café se deterioraran en los años inmediatos, este volumen de crédito externo debería robustecerse consecuentemente para evitar un estancamiento repentino de la actividad económica.

Por otra parte, queda pendiente el problema de las tasas de crecimiento. Hemos partido de la base de una tasa mínima 5.6% para el Producto Bruto. Esta tasa se considera suficientemente ambiciosa desde el punto de vista del esfuerzo inicial requerido de la producción doméstica y del consiguiente ordenamiento administrativo interno, pero ineficaz a la larga para resolver el problema de los bajísimos niveles de vida. Si la importancia de capitales se facilita oportunamente y a esa ayuda corresponde un paralelo desarrollo de los recursos financieros internos de inversión, la pronta obtención de tasas mayores al 5.6% permitirá prospectar un bienestar mucho más rápido compatible con las demás hipótesis que se han planteado.

La realización de las metas en el campo de la ayuda financiera externa, plantean algunos aspectos importantes de estrategia de la política del desarrollo. El primero de ellos se relaciona con la cuantías de dichos aportes y ya ha sido discutido en la sección anterior de este capítulo, tomando en cuenta varias hipótesis. Se hizo notar allí que la externa incluye inversiones privadas directas, créditos externos y donaciones y empréstitos pagaderos en pesos colombianos y se señalaron las metas para cada categoría dentro de las diversas hipótesis. Las inversiones extranjeras directas allí, examinadas corresponden principalmente a proyectos Industriales concretos, y en ellos se apoyan las estimaciones para 1961-64. Cabe esperar que esas inversiones se lleven a cabo oportunamente. La realización de las inversiones extranjeras previstas para los años posteriores a 1964 depende en buena parte de la habilidad promotora del Gobierno y del examen de la conveniencia nacional, realizado en cada caso.

Aunque las inversiones extranjeras directas tienen un papel significativo en el desarrollo de ciertas ramas de producción, sobre todo en la industria y en la minería, se ha previsto que la mayoría de los aportes de capital extranjero debería ingresar en forma de crédito que el sector público tenga la responsabilidad principal en la obtención de dichos aportes, tanto por la cuantía de sus necesidades de financiación dentro del conjunto de la economía, como por las condiciones más favorables de acceso a fuentes financieras extranjeras e Internacionales que generalmente puede lograr el Estado.

Le corresponde por consiguiente al Gobierno la responsabilidad de desarrollar mecanismos para distribuir las divisas entre el sector público y el sector privado, de acuerdo con las necesidades de importación de cada uno de ellos; en este sentido es necesario obtener la financiación de los gastos en pesos de los programas y proyectos específicos de inversión pública, a fin de contar con un ingreso de divisas superior a los requerimientos de importación del sector público.

Las amortizaciones de la deuda externa son relativamente onerosas para la Balanza de Pagos; como medida de emergencia, puede pensarse en la conveniencia de refinanciarlas en todo o en parte, de acuerdo con las necesidades, por medio de acuerdos directos o de préstamos de Balanza de Pagos, lo que reduciría la demanda neta del sector público sobre las divisas disponibles en el mercado de cambio, en favor de las cantidades disponibles para el resto de la economía. Otro aspecto importante es el de la contribución del sector público a la financiación externa de las inversiones correspondientes a proyectos del sector privado, en la medida en que éste no pueda atender sus requerimientos por medio de las inversiones extranjeras. Existen ciertos mecanismos que pueden movilizarse, como la garantía por le Estado de créditos del sector público. El aporte directo fondos provenientes de créditos externos a las instituciones financieras oficiales, constituye un resorte importante para reforzar la capacidad prestataria de las mismas, dentro de una política de orientación de las inversiones hacia los objetivos del desarrollo económico. Para la utilización cabal del crédito externo es primordial que existan proyectos concretos de inversión concordantes con los objetivos del programa. La preparación de tales proyectos, sobre bases técnicas adecuadas, es un requisito de una importancia obvia. La experiencia del pasado reciente revela la necesidad de que las autoridades se preocupen con especial énfasis por que este trabajo no sufra demoras excesivas

B – LA NECESARIA EXPANSION INTERNA

En la discusión general del programa, se ha visto que sus objetivos implican que el crecimiento económico en los años venideros deberá apoyarse en forma creciente sobre los recursos productivos muy internos del país, sin desconocer, por supuesto, la contribución muy importante que el sector externo pueda dar para el cumplimiento de las metas previstas. La mejor utilización de los recursos internos del país requiere una política orientada hacia el aumento de la demanda interna. Cabe mencionar a este respecto que alrededor de un 70% del desarrollo programado del sector agropecuario y cerca de un 80% del industrial, dependen de que la demanda interna del país se eleve en el grado previsto en el Programa, incluyendo la demanda de bienes de consumo y de bienes intermedios. La primera es numéricamente la más importante, ya que una parte considerable de la producción para utilización dentro del país consiste en bienes de consumo. La demanda de bienes intermedios, sin embargo, está asumiendo una importancia creciente; en efecto, una parte apreciable del aumento de la producción industrial y la casi totalidad del de la producción minera, consiste en bienes intermedios que

deben ser utilizados por otros sectores productivos; también la producción de materias primas agrícolas tiene un papel importante en el abastecimiento de la creciente demanda de las industrias de transformación. Todo ello, por supuesto, sin olvidar que el abastecimiento normal de bienes intermedios es también vital para conseguir las metas de producción de bienes de consumo. Uno de los supuestos del programa, por lo tanto, conseguir un efectivo aumento de la demanda.

El segundo supuesto que se relaciona íntimamente con el primero, busca la adecuación de la oferta al nivel creciente de la demanda, o sea el logro de las metas de producción previstas en el programa.

Para que este proceso se cumpla, es necesario, en primer término, que los diversos sectores económicos dispongan de los elementos de producción necesarios. En tal sentido es de suma importancia que la política de Balanza de Pagos se oriente a facilitar la importación de los equipos de producción que actualmente no producen al país, incluyendo la inflación externa en la medida necesaria, así como las adquisiciones de materias primas indispensables para sostener el crecimiento de la producción nacional. Simultáneamente, la capacidad financiera interna de las empresas y organismos pertinentes deberá adecuarse a las necesidades de inversión.

C – LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS PERSONALES

Para conseguir la necesaria expansión de los mercados externos es preciso incrementar los ingresos, ya que éste es un medio para obtener el crecimiento de la demanda. En este último aspecto, el escollo principal -según se anotó en el capítulo 1- lo constituye la existencia de grandes núcleos de población con ingresos en extremo precarios, totalmente inadecuados para permitirles otra cosa que la subsistencia a un nivel mínimo e insuficiente para que puedan contribuir en forma apreciable a incrementar la demanda en los mercados de bienes. Ese hecho se vincula directamente con la insuficiencia de oportunidades de ocupación en la economía, que no alcanza a emplear productivamente toda la fuerza de trabajo. De los argumentos contenidos allí, se infiere que el problema de lograr un ingreso suficiente para asegurar la demanda global que requiere el Programa de Desarrollo, está lejos de ser un fenómeno localizado en un determinado sector económico o zona geográfica, sino que se halla difundido a través de toda la armazón económica y social. En particular, la inflación-ocupación en las ciudades, aunque numéricamente inferior a la que se presenta en la agricultura, es un problema en extremo serio y complejo. Por esto es aconsejable buscar la solución del problema ocupacional fundamentalmente en los sectores respectivos, sin esforzar un movimiento intensivo hacia las zonas urbanas, el cual, por otra parte, estaría por fuera de las oportunidades de empleo que brinda el Programa. Una mejora de la situación ocupacional en la agricultura hará que el problema existente en las zonas urbanas sea más manejable, sin desconocer por ello que la migración rural-urbana continuará en el futuro.

Pero, en el fondo la, solución al problema de la demanda agregada insuficiente no radica de manera exclusiva en los aumentos periódicos de remuneración que van implícitos en el aumento de las oportunidades de empleo productivo. Si bien este es un aspecto esencial de aquella solución, no basta de acuerdo con las condiciones sociales que ha vivido hasta el presente nuestro país. Estas condiciones están enmarcadas dentro de una precaria distribución personal de la riqueza y de la renta, lo cual ha tenido su origen en la excesiva discreción con que el estado ha asumido el, empleo de los mecanismos fiscales, modernos, para producir la paulatina eliminación de aquellas diferencias en la propiedad.

Según se desprende del análisis de las cifras del sector público, sólo en el curso de los años recientes la política tributaria y de presupuesto se ha encaminado en forma activa a procurar una situación de patrimonios individuales más equilibrada. En desarrollo de la nueva tendencia se podrá apreciar a lo largo de los capítulos sectoriales del programa y en la síntesis de sus metas, que toda la orientación del documentos está penetrada de la idea de que la demanda en la economía se deberá ajustar progresivamente a una estructura tal que garantice la mayor homogeneidad posible y que estimule, a su turno, la producción de renglones de un marcado carácter popular. La estrechez actual de los mercados del país se define más bien por la pronunciada diversidad de renglones demandados que por la dimensión del consumo global en si mismo. La falla en la demanda reside tanto en su estructura como en su volumen, aunque tal vez en el primer aspecto presenta desventajas más ostensibles que el último. Ellas tienen su origen definido en las diferencias muy protuberantes que hoy existen en los ingresos personales, y es claro que si esas diferencias subsisten durante la ejecución del programa, es probable que se pierdan una buena parte de los estímulos favorables a la producción emanados de un ingreso nacional más alto.

Por estas razones el programa hace énfasis en la necesidad de ajustar los resortes fiscales del Gobierno para lograr el gasto público de tipo social se robustezca en grado alto en los próximos años, ofreciendo mejores oportunidades de vivienda económica para la población, más satisfactorios servicios asistenciales, mejor y más intensa educación, oportunidades crecientes de empleo en las obras públicas señaladas, servicios sanitarios y sociales satisfactorios, etc. Asimismo, establece que la tributación adicional requerida para la financiación completa de los programas del Estado deberá derivarse de procedimientos impositivos que afecten menos las rentas bajas y dejen gravitar gran parte de su peso en quienes pueden atenderlas sin incidir en forma dañina sobre sus consumos y sus formas de vida. De otra parte, las metas del programa se dirigen a garantizar que los asalariados se beneficien de los incrementos en la productividad de la mano de obra y en la producción en general. Es fácil comprender como, en un sistema en donde la totalidad o una proporción excesiva de los beneficios de una productividad más alta se concentran en ciertos grupos sociales reducidos o, aún, se canalizan a la expansión de las mismas actividades, en detrimento de las clases asalariadas de bajo nivel económico, los méritos del crecimiento de la economía se prestan

a un serio interrogante. La fórmula natural consiste en que estos beneficios produzcan con simultaneidad recursos para expandir en la medida suficiente a las empresas, —según las proyecciones del programa— y ofrezcan medios para levantar rápidamente los niveles de vida y las posibilidades de satisfacción de un grupo mayoritario de gente que en la actualidad soporta índices muy precarios de miseria.

D — LA POLITICA AGRARIA

En la agricultura, los aumentos de la ocupación y de la productividad están vinculados, en gran parte, con la reestructuración en la tenencia de la tierra. En el Capítulo relativo al Programa de Desarrollo Agrícola se anota que la parcelación de la propiedad ha llegado a grados exagerados y que el problema también reside en la existencia de grandes explotaciones de escasa productividad.

Existe evidentemente un fenómeno de falta de adecuación de la tierra a la población, que no permite la utilización eficiente de la capacidad de trabajo de una parte apreciable de la población trabajadora agrícola. La solución de este problema está conectada con una reforma agraria Integral.

Es posible concluir que la reestructuración en el régimen de tenencia de la tierra es un requisito para lograr una mayor productividad del trabajo y por este camino contribuir a resolver ciertos problemas sociales, como también los económicos relacionados con el mejor aprovechamiento de la tierra e, indirectamente, con la expansión de la demanda Interna total en la dirección y con la Intensidad previstas en el Programa de Desarrollo.

Sin embargo, es evidente que la modificación en la estructura de la propiedad es sólo uno de los requisitos para el desarrollo del sector agropecuario. La reforma agraria integral debe involucrar una política que conduzca a una mejor técnica de las pequeñas explotaciones, lo cual requiere programas intensivos de extensión agrícola y de capacitación del campesino, provisión de capital para mejorar sus elementos de trabajo y permitirle evolucionar, medidas para facilitar la comercialización de su producción y asistencia de carácter social. Además, la reforma agraria estaría lejos de abarcar la totalidad del sector; hay importantes campos dentro de éste que se desenvuelven en condiciones diferentes a las del minifundio y latifundio. Se trata de la agricultura comercial que consiste principalmente en cultivos de materias primas para la industria. Como se ha visto en la primera parte de este documento, la agricultura comercial se cuenta entre los sectores dinámicos de la economía, ya que a ella se atribuye buena parte del crecimiento manifestado por el sector, en los últimos años. La ganadería de tipo extensivo, ha contribuido menos a ese crecimiento, a pesar de su importancia dentro del sector agropecuario, medida en términos de capital, tierra y trabajo utilizados. Sin embargo, también dentro de la ganadería existe un sector relativamente moderno que utiliza técnicas más avanzadas en materia de manejo de pastos, sanidad, etc.

En parte no despreciable, el éxito del Programa de Desarrollo está basado en la operación eficiente de los organismos correspondientes que deberán realizar campañas tan importantes como las de fomento ganadero, oleaginosas y cacao. Sobre el particular, es necesario señalar el problema relativo a la disponibilidad de técnicos, asunto que constituye una de las preocupaciones fundamentales en la ejecución del programa. También cabe insistir en la necesidad de que las altas esferas del Gobierno asuman una actitud firme en relación al cumplimiento de las metas específicas que serían de responsabilidad de esos organismos, entre las cuales estarían las campañas aludidas y el estudio y formulación de proyectos específicos de regadío, desecación y otros.

En algunos aspectos, según se detalla en el capítulo correspondiente, será necesario agregar medidas y proyectos que atiendan a la necesidad de disponer de "economías externas", especialmente de transporte y de comercialización general.

El Crédito agrario tendrá también un papel importante en el logro de las metas propuestas. En lo relacionado con el fomento de la mecanización es necesario tener en cuenta los problemas de capital y de ocupación. Todavía existen amplios márgenes para conseguir mejoras técnicas en las explotaciones por medios tales como el manejo adecuado de la tierra, el uso de fertilizantes y semillas seleccionadas, etc.

E – LA EXPANSION DE LOS DEMAS SECTORES

En los sectores urbanos, el aumento de los ingresos se relaciona directamente con el incremento de la oferta de empleos de relativamente alta productividad, los cuales absorben el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana y permiten una traslación gradual de las personas actualmente ocupadas en sectores de ínfima productividad o infraocupadas. También tiene un papel central es el proceso la expansión de algunos sectores dinámicos como la industria fabril y la construcción, y la construcción, y el crecimiento de los sectores auxiliares de comercio y transporte.

Las metas de producción del programa consideran un crecimiento rápido en sectores como el de la construcción que ocupan mano de obra abundante, con un porcentaje relativamente alto de operarios no calificados, lo que contribuye a acelerar el crecimiento de los empleos. En aquellos casos en que existan técnicas alternativas de producción, se debe dar preferencia a las de mayor intensidad de mano de obra, evitando hasta donde sea posible la aplicación excesiva de procesos automáticos altamente mecanizados, siempre que las circunstancias así lo aconsejen, especialmente en los casos en que las técnicas más modernas no redunden en una reducción apreciable en los costos de producción.

A medida que se avance en la ejecución del Programa de Desarrollo, será posible estudiar y decidir, en cada industria, cual sería grado óptimo de

mecanización y de tamaño que conviene a la economía en su conjunto. En ocasiones, no sólo por el significado social que tiene, sino por el conveniente desde el punto de vista de la relación entre recursos disponibles y productividad, será necesario promover las actividades artesanales, ofreciendo a los artesanos asistencia técnica para que mejoren su productividad. Esto a pesar de que, en general, el programa del sector industrial propende por una absorción relativa de actividades artesanales por parte de la Industria fabril. Aquí tenemos el mismo caso que se presenta en la mayor parte de las líneas de producción del sector agrícola, en donde en ocasiones conviene estudiar detenidamente si es más conveniente realizar una mecanización intensiva, con la consiguiente desocupación campesina, o una mejora sustancial en los métodos agrícolas tradicionales.

En todo caso, es necesario insistir en el papel central de la industria fabril para el cumplimiento de las metas de desarrollo, tanto en lo que se refiere al suministro de bienes de otros sectores y a los consumidores, como en lo que atañe a la demanda industrial de materias primas producidas dentro del mismo sector y dentro de otros sectores especialmente la agricultura y la minería. Como la industria fabril es uno de los sectores dinámicos más importantes de la economía, cabe discutir con cierto detalle la estrategia de su desarrollo. En primer lugar, de las consideraciones hechas anteriormente se desprende que gran parte del desarrollo de la Industria fabril depende de que se cumplan las metas de producción para el propio sector manufacturero y para otras actividades económicas, tales como la construcción y la agricultura, que insumen una cantidad apreciable de bienes intermedios de origen industrial.

En lo que atañe al sector manufacturero propiamente dicho, el desarrollo de la producción requiere medidas que le permitan responder a los requerimientos de la demanda. Uno de los requisitos esenciales consiste en que se realicen las inversiones necesarias para establecer nuevas industrias o para ampliar la capacidad de producción de las existentes. Las metas sectoriales previstas en el programa de desarrollo indican que en los años Inmediatos el volumen de inversiones en la industria deberá aumentar a más del doble del actual. El esfuerzo que ello representa, hace aconsejable examinar las posibles medidas tendientes a robustecer las fuentes internas y externas de financiamiento de las empresas.

Para las empresas industriales las fuentes internas generadas en los recursos propios de los inversionistas potenciales, representan poco más del 45% del monto de los recursos totales para inversión. Deben tomarse medidas especiales relacionadas con las reservas de las empresas para lograr que en lo posible esas reservas representen los costos reales de reposición del capital fijo. Las utilidades no distribuidas de las empresas han venido perdiendo terreno en los últimos años. Se considera, tentativamente, que sería posible aumentar en forma muy considerable la magnitud de las utilidades no distribuidas dentro del total de recursos. De esto se infiere que es necesario

adoptar una política tributaria adecuada para estimular la retención de utilidades.

En cuanto a las fuentes externas, el crédito bancario ha disminuido en importancia durante los últimos años, especialmente a partir de los niveles alcanzados en 1956 y 1957. Es fin tan evite una mayor reducción de esta fuente de financiamiento y que se estimule la expansión del crédito a mediano y largo plazo.

Conviene también que la política financiera procure reforzar las fuentes institucionales de financiamiento de la industria, incluyendo organismos especiales públicos y privados, de modo que logren una mayor participación en la financiación total del sector. Como complemento, esta política deber también propender porque se mejore cuando fuere necesario, el nivel técnico de lo estudios de proyectos de inversión que se presenten a dichas Instituciones, ya que el éxito en la consecución de créditos está subordinado en gran parte a la perfección de los estudios realizados.

Finalmente, otra de las fuentes de financiamiento de las empresas reside en las ofertas de capital que durante el decenio pasado han representado aproximadamente la tercera parte del total de fondos para Inversión de las mismas.

Es importante que se estimulen las inversiones privadas en acciones o en títulos de renta fija de las empresas, para lo cual ya se han tomado algunas medidas, en forma de privilegios concedidos a las industrias básicas y de exportación. Otro aspecto se relaciona con los aportes de capital del estado, que representan una parte importante del total del aporte de capital; este último aspecto está vinculado a la decisión del Estado de ejecutar y financiar los proyectos de inversión que caen dentro de su esfera de responsabilidad.

Además de los aspectos financieros, la política industrial deberá propender a que las empresas hagan el mejor uso posible de su capacidad potencial producción. Si bien la capacidad no utilizada que se creó durante la década pasada ha sido ya absorbida en buena parte, existen todavía muchas posibilidades para conseguir un aumento del rendimiento de los equipos instalados. Se podrían utilizar medidas tributarias que incluyeran sistemas de rebajas impositivas a las empresas que utilicen más intensamente sus equipos. También conviene estimular, mediante la capacitación del personal dirigente, el mejoramiento en la administración de las empresas. Debe sin embargo, señalarse que existen algunas limitaciones para una utilización más intensa de la capacidad, incluyendo las que se derivan del tamaño del equipo instalado en relación con el mercado, limitaciones que en algunos casos pueden salvarse mediante sistemas para integrar procesos entre varios empresarios.

Entre las medidas para lograr una mejora de la productividad y de la calidad está la introducción de la normalización y estandarización de los productos. La industria en Colombia ya posee, en muchos ramos, la suficiente

madurez técnica como para que la adopción de normas pueda rendir frutos positivos en términos de uniformidad y calidad de los productos, lo que llevará a estimular la demanda nacional, y también la demanda externa entre las industrias de exportación.

Las metas de sustitución de importaciones y de exportaciones de productos manufacturados, especialmente durante los próximos cuatro años, están basadas en proyectos de inversión conocidos, en ejecución o en estudio. La mayor parte de estos proyectos proceden del sector privado, pero el Estado tiene un papel muy importante, ya que debe buscar la forma de estimular el ritmo en la ejecución de esos proyectos y resolver los problemas específicos que se vayan oponiendo a su realización.

Otra parte de los proyectos está a cargo de empresas públicas o semi-públicas. Entre estos están los relacionados con las industrias básicas como la siderúrgica, los fertilizantes, la soda cáustica, el papel y las refinerías de petróleo. Con respecto a los proyectos de esta categoría, el Estado deberá preocuparse, en forma principalísima, por que los organismos competentes tomen las decisiones necesarias para su rápida ejecución y terminación.

Conviene también tener en cuenta que las acciones mencionadas en los párrafos anteriores podrán verse obstaculizadas si no se dispone de una organización adecuada, permanentemente atenta a llevar a cabo los estudios correspondientes y proponer o aconsejar las medidas de política económica o las iniciativas específicas que el Estado deberá aplicar. Es, por lo tanto, de importancia dentro de la política de desarrollo, que se refuercen las organizaciones de fomento, investigación y planificación, para ponerlas en condiciones de cumplir su cometido en el desarrollo integral del sector.

Otro aspecto importante se relaciona con la expansión en la disponibilidad de mano de obra calificada a todos los niveles. En esta materia tiene importancia la coordinación de los programas de las universidades e institutos técnicos con los requerimientos de un desarrollo industrial más dinámico, así como la intensificación de los programas de capacitación de obreros y capataces que actualmente se están desarrollando por intermedio del Servicio Nacional de Aprendizaje.

F — EL DESARROLLO Y EL ESTUDIO DE LOS RECURSOS NATURALES

Dentro de la estrategia para el desarrollo económico, le cabe un papel muy importante al desarrollo de los recursos naturales del país. Esta cuestión se vincula directamente con el desenvolvimiento de ramas de actividad de gran significación, tales como la minería y la energía eléctrica.

A continuación se anotan los aspectos más salientes de estrategia en lo que concierne a los sectores indicados:

a) Dentro de la minería las actividades más desarrolladas son las relacionadas con la producción, transporte y exportación de petróleo. A ellas se vincula también la industria de la refinación de petróleo, por lo que conviene discutir esas actividades muy especializadas que tienen su dinámica propia, fundada en factores técnicos y económicos peculiares a tales actividades.

Los estudios realizados indican que la producción debería duplicarse en el período 1961-70 con el fin de lograr las metas que afectan la Balanza de Pagos y abastecer adecuadamente de derivados el consumo nacional. También tiene gran importancia el desarrollo de las exportaciones de petróleo desde el punto de vista de la Balanza de Pagos. De esos estudios se infiere, también, que el aumento del consumo interno de petróleo para refinación está originando una erogación en divisas de apreciable magnitud para el país.

El desarrollo de esta industria, en la forma y magnitud programadas, está ligada directamente a la realización de las actividades de exploración necesarias y a la ejecución de las correspondientes inversiones en producción. El Estado debe asumir aquí una actitud positiva para lograr adelantos concretos en estos aspectos.

En el programa de desarrollo del petróleo le cabe a la Empresa Nacional de Petróleos una participación muy importante. De la tendencia observada en las compras de petróleo para refinación se deduce la urgencia de que aumente la producción de la Empresa con el objeto de reemplazar las compras de petróleo en dólares para refinación local.

Las tendencias de producción de ECOPETROL han mejorado recientemente, pero es necesario que la Empresa incremente fuertemente sus actividades de exploración para tratar de hallar nuevas estructuras productoras y lograr así elevar sus metas de producción.

En materia de refinación la Empresa ha hecho estudios preliminares relacionados con la instalación de una refinería de 30.000 barriles diarios; es absolutamente indispensable acelerar los estudios y la construcción de esta refinería para que pueda entrar en actividad en 1964 o en 1965. También es conveniente iniciar cuanto antes los estudios preliminares, tendientes a instalar después de 1965 la capacidad adicional de refinación que se necesitará para cubrir el aumento del consumo hasta 1970.

El problema del transporte por tubería deberá también ser objeto de decisiones importantes pues afecta tanto el abastecimiento de las refinerías y el transporte de derivados para consumo, como la construcción o ampliación de los oleoductos. En relación con estos problemas sería también conveniente establecer las posibilidades de intercambio de productos entre las empresas, con el objeto de acortar las distancias y reducir las inversiones en oleoductos.

Los programas de desarrollo de petróleo en los aspectos indicados exigen inversiones muy cuantiosas. En particular, será necesario asegurar

mayores recursos netos a la Empresa Nacional de Petróleos, para que pueda cumplir los objetivos que le corresponden dentro del Programa.

Es, por lo tanto, importante estudiar con precisión los términos de tal política y en particular la cuantía en que deberían participar las distintas fuentes de financiación interna y externa. Al respecto debería tenerse en cuenta la posibilidad de que el gobierno realizara aportes directos o facilitara a ECOPELROL la consecución de los créditos necesarios. Conviene poner de presente que la política presupuesta de los últimos años ha tendido a restarle recursos a las Empresas para destinarlos a fines diversos a los del desarrollo petrolero.

Por su parte, la Empresa debe tomar las medidas necesarias para mejorar sus recursos técnicos, con el fin de hacer frente a la responsabilidad que le incumbe en el desarrollo de la industria petrolera nacional.

b) Con respecto a otros minerales distintos al petróleo, es de importancia vital para el país expandir y diversificar la producción de muchos renglones que se necesitan y que en la actualidad no exportan, uno de los principales escollos para el desarrollo de una industria minera diversificada es diversificada es la falta de conocimiento sobre la existencia y características de los yacimientos minerales. Existen en el país indicios de la presencia de muchos minerales de Interés para el desarrollo económico, pero en la mayoría de los casos se desconocen los datos más elementales sobre las características de esos yacimientos y sobre la importancia de las reservas respectivas. Es, por lo tanto, de extrema urgencia que se lleven a cabo programas intensivos de reconocimiento seguidos por la prospección y evaluación de yacimientos conocidos o que se descubran en el futuro, Ya se han dado algunos pasos preliminares por parte del Ministerio de Minas y de la CVC y otros organismos para iniciar tales programas. En particular, dentro del Plan de Inversiones Públicas se han previsto recursos moderados para tal fin, que deben ser adicionados en el futuro.

c) Con respecto al desarrollo de los recursos hidráulicos se plantea también, en primer lugar, el problema de la falta de información completa. La utilización de esos recursos será cada vez más significativa en el futuro, como consecuencia de las perspectivas que se presentan para iniciar una política de riego, del desarrollo programado de la producción de energía hidroeléctrica y de las crecientes necesidades de agua para abastecer el consumo urbano e industrial. Actualmente se hallan en curso varios estudios que se realizan con la colaboración de expertos internacionales y que podrán ser el punto de partida para la formación de una política integral en ese campo.

G — SIGNIFICACION DE LA POLITICA FISCAL

La significación de la política fiscal en el proceso del desarrollo económico se basa en tres aspectos principales: el aporte del gasto público para elevar la demanda interna, su contribución en la creación del capital, y el

efecto que el manejo de la política fiscal tiene sobre la distribución del ingreso. Los objetivos del programa de desarrollo en esos tres aspectos suponen que el sector público se convierta en un factor más dinámico del desarrollo que en la década pasada. En la parte dedicada a la prestación general de los objetivos del programa se ha visto cómo las actividades del gobierno general deberán ampliarse considerablemente, tanto en lo que se relaciona con los programas de inversiones encaminados a la creación del capital de infraestructura económica y a la satisfacción de las necesidades sociales, cómo las que conciernen a los programas de funcionamiento, cuya expansión está determinada, en buena parte, por la acción más intensa en pro del desarrollo de actividades económicas o sociales a que se acaba de hacer referencia.

El gobierno general deberá aumentar consumo de bienes y servicios, más rápidamente que el crecimiento del producto bruto. Crecerá tanto la ocupación como el uso de bienes de consumo y de servicios, mas rápidamente que el crecimiento del producto interno bruto. Crecerán tanto la ocupación como el uso de bienes de consumo y de servicios, pero su participación dentro del consumo total del Gobierno deberá modificarse, para permitir la dotación, con mejores elementos de trabajo, del personal de la administración pública, con una proporción más elevada de bienes adquiridos, para mejorar los niveles de educación y de atención hospitalaria y asegurar, también, la efectividad de las campañas de fomento en sectores tan importantes como la agricultura y la minería. El crecimiento dinámico de los gastos de consumo tenderá a concentrarse en los primeros años del programa hasta 1964, durante los cuales se verificará la más intensa expansión relativa de los programas aludidos. Pero a partir de 1965 la evolución de los gastos de consumo implicará que estos crezcan a un ritmo similar al del producto bruto.

Sin embargo, en términos absolutos y relativos, la expansión del gasto público, durante los diez años, deberá producirse principalmente a través del crecimiento de los gastos de inversión. La inversión pública crecerá más aceleradamente que los gastos de consumo y por lo tanto, aun ritmo más rápido que el del producto bruto de la economía. Las proyecciones de inversión pública indican que a partir de 1962 se elevará en forma sostenida la importancia de estas inversiones tanto con relación al producto bruto como con respecto a la formación global interna de capital; en el transcurso de los once años, de 1959 a 1970, la magnitud de la participación de la inversión real fija del gobierno se duplicará al pasar de 4.0% a 8.0% del producto bruto; en el mismo lapso, aumentará su importancia dentro de la inversión fija total pasando de 24.5% a 36.5%¹⁰.

Un esfuerzo de inversión de la magnitud que se deduce de estas cifras, conlleva un cierto número de problemas relativos a la prioridad de esos gastos con relación a la demanda final de la economía y dentro del conjunto de las operaciones del Gobierno General. En primer término, debe mencionarse en lugar destacado el problema de las prioridades relativas de las inversiones de

¹⁰ Estas relaciones se refieren a la hipótesis de trabajo del 5.6%.

carácter económico frente a las de carácter social. Entre las primeras existen rubros sumamente importantes de inversión que se relacionan con el suministro de las facilidades básicas para el desarrollo económico, tal como la energía y el transporte, facilidades estas que, de acuerdo con las previsiones del Programa General de Desarrollo, continuarán creciendo a un ritmo muy intenso en la próxima década. Para contribuir al cumplimiento de las metas de desarrollo agropecuario deberán emprenderse nuevos proyectos de gran envergadura, como los de riego y desecación en gran escala, que suponen inversiones cuantiosas. Al lado de estas necesidades de inversión se encuentran las que se relacionan con el mejoramiento de las condiciones de bienestar social, cuya urgencia se desprende de las consideraciones hechas al principio de este capítulo.

La prioridad relativa de ambas categorías de inversión económica y social se basa en un examen del grado de urgencia de cada una y de la contribución que dichas inversiones harán al desarrollo armónico económico y social. Dentro de este orden de Ideas, cabe destacar la necesidad imperativa de suministrar a la economía el capital de infraestructura necesario para hacer posible la canalización de las inversiones privadas, el cumplimiento de las metas de producción de bienes y el aumento de ingresos que requiere el logro de los objetivos del programa. La necesidad de hacer frente a dichas inversiones fundamentales para el desarrollo económico, limita la magnitud de los recursos disponibles que puedan destinarse al financiamiento de las Inversiones de carácter social. Es así como la importancia de las inversiones públicas de carácter social dentro de las Inversiones reales totales, después de crecer bruscamente entre 1959 y 1961 a impulsos de la nueva política del gobierno, continuará en ascenso hasta 1964, para luego estabilizarse.

Un segundo aspecto que configura la estructura de las inversiones públicas se refiere a la productividad de dichas inversiones, tanto a la de los gastos corrientes del Gobierno, como a la del capital en la economía. En particular, los capitales destinados a ciertos rubros de las inversiones públicas son frecuentemente de baja productividad directa, como es el caso de las que se realizan en vivienda, educación, salud, transportes y en algunos otros frentes. El grado de importancia de las inversiones de ese carácter que exige el Programa de Desarrollo contrasta con la experiencia histórica reciente. Cabe también anotar que el costo elevado de algunos proyectos de Inversión — resultante de defectos en la elaboración o ejecución de esos proyectos— podría contribuir a reducir aún más la productividad de las inversiones en cuestión. Puede preverse que dicha concentración de recursos en inversiones de baja productividad del capital tiende a hacer más costoso el desarrollo económico futuro en términos de gastos de capital y a debilitar el crecimiento histórico de la relación producto-capital para el conjunto de la economía colombiana. En cambio, en el largo plazo, es probable que aparezcan factores compensatorios, ya que el progreso en educación que se logrará en parte a raíz de las inversiones públicas, y las mejoras en los transportes y en la provisión de energía, repercutirán en una elevación de la productividad del trabajo y facilitarán el logro de una más racional utilización del capital. No se ha

previsto, sin embargo, que dentro del período relativamente breve que abarca el programa, esos factores compensatorios lleguen a actuar en grado importante. El mejoramiento de las condiciones sociales implica, en síntesis, cierto sacrificio de la presente generación en aras del bienestar de las generaciones venideras.

Las inversiones directas del Gobierno no miden la totalidad del esfuerzo que le cabe al sector público dentro del Programa General de Desarrollo, con respecto a la canalización de recursos hacia la creación de capital. Según se ha expresado anteriormente, las inversiones en los sectores de producción incluyen programas de importancia estratégica tales como los relativos al desarrollo de las industrias del petróleo, del acero y de otros productos industriales básicos, cuya ejecución se encuentra bajo la responsabilidad de empresas públicas o semi-públicas; en especial, la expansión de la capacidad de producción de Acerías Paz del Río, de ECOPETROL y de ciertas industrias dependientes del IFI, contribuirá de modo significativo a que se logren las metas de producción y de Balanza de Pagos previstas en el Programa de Desarrollo. No son menos importantes, como contribución al aumento del ingreso de la agricultura, la construcción de bodegas, de silos y frigoríficos, etc., programas en muchos de los cuales el INA tiene una participación directa, como recurso para sostener una política de precios estables y remuneradores que sirvan de incentivo para el aumento de producción. Compete, pues, al Gobierno General, además de la ejecución de sus propios programas, la responsabilidad adicional de asegurar el cumplimiento de los programas de inversión a que se acaba de hacer referencia y de contribuir para allegar los recursos financieros correspondientes.

Los objetivos principales de la política tributaria dentro del Programa de Desarrollo —además del de allegar los recursos necesarios para financiar los servicios gubernamentales esenciales que requiere una población en crecimiento— son los de acelerar la información del ahorro nacional y contribuir al proceso de redistribución de los ingresos.

Se ha explicado en el Capítulo I, que el financiamiento de las inversiones globales en la última década se ha hecho casi exclusivamente con el ahorro nacional. En el aparte anterior de este capítulo se ha establecido que las inversiones proyectadas hasta 1970 se financiarán, también de modo principal, mediante el crecimiento del ahorro nacional. La contribución del Gobierno General a la formación del ahorro tiene un papel importante, pues ese proceso es susceptible de medidas directas de política gubernamental.

Esta circunstancia lleva a considerar las perspectivas para incrementar el ahorro público con relación a las necesidades totales de inversión del Gobierno, por una parte, y también el ahorro nacional en su conjunto. Las proyecciones del Programa de Desarrollo indican que hacia fines del decenio el Gobierno General deberá conseguir una elevación apreciable del volumen del ahorro público, en términos relativos al ahorro nacional total. En vista del intenso crecimiento previsible de los gastos corrientes del Gobierno, a que se ha hecho referencia más

arriba, será necesario tomar medidas de alcance significativo en el campo de la política tributaria, si los objetivos antes señalados han de lograrse, medidas que se extienden a la estructura de los gravámenes existentes y que implican también el. Robustecimiento de la base del sistema tributario actual¹¹. En el manejo de la tributación existente, las autoridades deberán ejercer constante vigilancia para evitar el deterioro de las recaudaciones fiscales con respecto al producto bruto de la economía. Ello supone, por una parte, que se harán esfuerzos sostenidos para mejorar la administración de los tributos y reducir a un mínimo la evasión impositiva importa a este respecto que l o reducciones de impuestos se limiten a un minino, tratando de eliminar muchas de las que existen en la actualidad y que representan un peso injustificado sobre el tesoro público. Además, debe evitarse que la falta de flexibilidad en la estructura tributaria llegue a retardar el aumento de los recursos disponibles frente al crecimiento de la economía, apelando a reajustes en las tasas actuales en caso de que se evidenciasen rigideces en dicha estructura¹².

Paralelamente con las medidas antes expuestas es necesario considerar nuevos impuestos que contribuyan a la financiación adecuada de las necesidades de inversión supuestas en el programa, como forma de complementar el rendimiento insuficiente de los recursos que originan los gravámenes actuales. La necesidad de nuevos gravámenes proviene, como hemos dicho, de la insuficiencia previsible en el rendimiento de los tributos existentes, que crece rían a un ritmo aproximado al del producto bruto. Como el Programa de Desarrollo prevé un aumento moderado de la carga tributaria total del 10.7% del producto interno en 1959, al 13.7% en 1970, corresponde la casi totalidad del crecimiento de dicha carga a la creación de nuevos tributos.

Las modificaciones a la estructura tributaria deben adecuarse a los objetivos generales del desarrollo. El crecimiento de ciertos consumos debe postergarse, principalmente el de aquellos de carácter no esencial, sin que se reduzca el aumento del consumo de artículos de eminente carácter social. Los nuevos tributos, así como las modificaciones en las tasas de los impuestos existente, pueden ser también un instrumento importante para estimular la creación o ampliación de ciertas industrias de interés nacional y para canalizar las inversiones hacia las industrias de sustitución de importaciones o de producción de artículos de exportación. En los párrafos anteriores se ha hecho alusión al papel de la política tributaria en relación con el desarrollo de la industria fabril, y en especial, a la importancia de la constitución de reservas por parte de las empresas, la cual podría estimularse, por ejemplo, mediante la aplicación de tasas de depreciación acelerada. Este instrumento también puede emplearse como medió para orientar las inversiones. Entre los estímulos para

¹¹ Un desarrollo económico más intenso reduciría la urgencia de la creación de nuevos gravámenes. Ello ocurre porque ciertos rubros del gasto público tienden a crecer en función más directa de la población y del grado de urbanización que de la actividad económica total; en cambio el rendimiento de los tributos actuales se elevaría en forma aproximada al crecimiento total de la economía.

¹² Las proyecciones del Gobierno General suponen que se mantener la importancia de los impuestos de aduana en términos reales. Así mismo, no se ha considerado la posible eliminación o reajuste del impuesto de exportación antes de la fecha prevista en la Ley.

lograr un mejor uso de la capacidad del equipo productivo cabe mencionar las tasas de depreciación para fines impositivos, las que podrían relacionarse con las horas trabajadas por las máquinas, hasta donde sea posible. En los párrafos que siguen se consideran de modo general, algunos lineamientos de política con respecto a los nuevos impuestos. Entre ellos, se asigna importancia a la creación de impuestos indirectos de tipo progresivo y diferencial, particularmente sobre artículos no esenciales como los impuestos a las ventas y los que aplican a las transferencias de bienes suntuarios. Este reajuste tributario puede hacerse extensivo a otros tributos. Entre estos se incluye el aumento en tasas de los impuestos prediales existentes.

Es posible que estos impuestos graven de modo especial a las tierras no explotadas productivamente y contribuyan así a los cambios institucionales que se han sugerido en relación con el desarrollo del sector agropecuario. Se reconoce la rigidez de este tipo de impuesto, estructura en su forma tradicional, debido al retraso del ajuste de los recaudos fiscales frente al aumento del nivel de precios de la economía; la consideración de una tributación adicional que tienda a gravar en forma automática el mayor valor de la tierra, podría ayudar a mantener la flexibilidad de este gravamen, como recurso permanente e importante del Gobierno General.

Otro campo en donde pueden realizarse estudios encaminados a las posibilidades de aplicación de una tasa de servicio o de un impuesto es el de los combustibles y derivados del petróleo, y en particular el de la gasolina para automotores. Como se aprecia en el capítulo correspondiente al sector sobre transportes de este documento, se destaca con especial relieve el caso de las como uno de los frentes de inversión estatal en cuya financiación han participado en forma, mínima quienes son los principales usuarios de las vías.

Los impuestos que estas personas pagan se reducen a un pequeño gravamen anual de registro, un impuesto de cuatro centavos sobre el valor de la gasolina y una serie de tasas de peaje en el caso de algunas vías. ECOPETROL paga una especie de subsidio al gobierno nacional con base en el consumo departamental de gasolina, el cual debe ser transferido por la Nación a los distintos departamentos. Para destacar la escasa participación financiera de los usuarios en la construcción y mantenimiento de vías nacionales vale la pena anotar que en 1960 los recaudos del gobierno por concepto del impuesto a la gasolina ascendieron sólo a 11 millones de pesos, cuando el monto en inversión y mantenimiento hechos por el gobierno nacional en el mismo período subió a cerca de 324 millones de pesos. Una gran mayoría de esta cuota, fue, pues, cubierta con fondos ordinarios y extraordinarios del presupuesto nacional.

En el capítulo de transporte se anotan y explica las consecuencias desventajosas de un esquema de financiación de esta índole para el programa vial nacional. Estas pueden sintetizarse así: (a) La demanda por facilidades de transporte se desliga por completo de los costos en que se incurre para proveerla. De esta manera, muchas veces las vías exceden las especificaciones

técnicas requeridas por el volumen del tráfico. En otras ocasiones ocurre precisamente lo contrario, con lo cual se genera un notorio desperdicio de recursos. (b) El sistema discriminatorio de costos que se produce entre los medios alternativos de transporte, distorsiona con frecuencia las magnitudes de carga y movilización que corresponden a los diferentes sistemas: es así como muy probablemente, la utilización económica óptima de los sistemas de transporte no se realiza en vista de los "subsidios" arbitrarios que se auspician con tales procedimientos. (c) El sistema de preferencia que establece con respecto a algunos servicios provocará el gradual abandono de las prácticas de mantenimiento y ensanche de los demás, lo cual, a su turno, representa posteriores y crecidas erogaciones del Estado para reconstrucción de aquellos sistemas. Muchas de las dificultades inherentes a la imposición de tributos que subsanen el problema anotado, se desprenden de las circunstancias de que los mayores costos por los gravámenes adicionales han recaído en gentes cuya actividad en el transporte no se venía beneficiando en especial con las nuevas facilidades provistas, lo cual se ve de muestra con la experiencia del país en los últimos años. Estas han formado los grupos que han asumido con mayor énfasis la oposición a la medida fiscal.

Debe, entonces, estudiarse la manera de implantar un gravamen en forma tal que garantice el beneficio de las personas afectadas, mediante realizaciones concretas simultáneas que pongan en evidencia la bondad del sistema impositivo adicional así establecido. El impuesto actual sobre la gasolina es de muy reducida cuantía y su incidencia dentro de los costos parece prácticamente insignificante. Conviene agregar que el subsidio que paga ahora ECOPEPETROL a los departamentos se desvía por lo general a atender actividades distintas. Por tanto, si se encuentra practicable el aumento de los gravámenes a la gasolina, una vez se hubiere investigado exhaustivamente el problema de los costos de producción y de los precios, éste deberá estudiarse de manera coordinada con las normas que garanticen el empleo por los Departamentos del producido del subsidio en forma exclusiva y eficaz en el mejoramiento de la red de carreteras del país. Con medidas de este tipo tiende a aligerarse la carga que hasta el momento ejerce sobre el tesoro público el desarrollo del programa vial, vinculando más estrechamente a su ejecución a quienes en último término derivan de él mayor beneficio y permitiendo una estructura de costos de producción más realista. Al mismo tiempo se conseguiría con ello enmendar el tratamiento claramente discriminatorio que en la actualidad se ha establecido en desventaja del transporte férreo y fluvial.

Un instrumento impositivo con esta modalidad podría constituir en breve término una de las soluciones de fondo al problema de la inflexibilidad fiscal que afecta las proyecciones de financiamiento del programa. En el capítulo de transportes se analizarán en detalle las diversas incidencias derivadas de tal mecanismo, así como otros aspectos de orden fiscal y económico relativos al financiamiento de aquel sector. Cabe considerar, además, la posibilidad de que se utilicen medidas de carácter tributario para allegar recursos destinados al financiamiento de los programas de inversión de las empresas semi-

públicas. A pesar de la elevación de los ingresos tributarios y del ahorro público, el programa de Desarrollo prevé que una parte apreciable de las inversiones del Gobierno General se financiará con recursos del crédito, especialmente durante los años inmediatos. La importancia de recursos irá disminuyendo gradualmente hacia fines de la década, de conformidad con los objetivos de lograr, a mediano plazo, un desarrollo sustentado en el ahorro nacional. Sin embargo, el aporte total de dichos recursos continuará siendo elevado debido a la necesidad de refinanciar los servicios de amortización de la deuda. En los párrafos relativos a la estrategia de Balanza de Pagos se ha hecho referencia al manejo de la deuda externa del país. Se ha visto allí que el sector público tendrá la responsabilidad de lograr la mayor parte de los créditos y préstamos externos que el país deberá disponer durante la década. Ello significa que la deuda externa se del Gobierno, durante el decenio próximo. Esta deuda deberá cuadruplicarse hacia 1970, en que el saldo vigente llegaría a 809 millones de dólares. Se consideraron, además, algunos aspectos relativos al manejo de la deuda externa. Debe agregarse que una parte apreciable de los préstamos externos será aplicada a financiar proyectos de inversión de carácter social, como la productividad del capital en esas inversiones es generalmente baja, es importante que los préstamos externos sean convenidos en las condiciones más favorables posibles en cuanto a intereses y plazos, a fin de adecuar el servicio de deuda al rendimiento de las inversiones correspondientes.

El crecimiento previsto en la deuda interna consolidada, aun que relativamente menor que el de la deuda externa, hará que el saldo vigente aumente más de tres veces entre 1961 y 1970. El problema principal en el manejo de esta deuda reside en las posibles consecuencias inflacionarias que podría tener ese aumento masivo, pues las limitaciones que actualmente presenta el mercado de títulos gubernamentales entre el público, haría seguramente necesario que una parte apreciable de los mismos se colocara dentro del sistema bancario. Para reducir la importancia de la financiación bancaria de la inversión pública, deberán adoptarse medidas que estimulen el desarrollo de mercados de títulos gubernamentales con el objeto de facilitar la canalización de los ahorros voluntarios en la mayor medida posible. Dentro de este orden de ideas, conviene estudiar la emisión de empréstitos con cláusulas de garantía que los ampare contra un deterioro eventual del poder adquisitivo de la moneda, medida esta que gradualmente está siendo aplicada en otros países en proceso de desarrollo¹³. Otras medidas que estimularían un mercado de títulos públicos se relacionan con el desarrollo de sociedades de inversión y de los fondos de ahorro mutuo que movilicen ahorros para destinarlos en parte a la compra de papeles del Gobierno. Dentro del esquema de política fiscal esbozado en este aparte, cabe examinar la participación de los distintos niveles institucionales en la consecución de las metas propuestas para el Gobierno General.

¹³ La garantía en cuestión sería neutral en su efecto sobre el resultado presupuestario, ya que el aumento correlativo del valor monetario de los compromisos del gobierno, frente a los precios de cada año, se vería compensado por el aumento correspondiente en los recursos corrientes del gobierno, resultante de la devaluación de la moneda.

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

Con respecto a los gastos corrientes, la importancia de las erogaciones del Gobierno Nacional se acentuará en forma sostenida hasta 1970, en parte debido a los gastos adicionales para el funcionamiento de los programas en educación y en salud y al crecimiento de los intereses de la deuda pública. De las tendencias anotadas se infiere que, para el total del período 1961-1970, el Gobierno Nacional ganará ligeramente en importancia a expensas de los Departamentos. El examen de la política fiscal conduce también a considerar la participación por niveles institucionales del esfuerzo que el Gobierno General desarrollaría para lograr adecuadamente el cumplimiento de los objetivos del programa.

Desde este punto de vista el Gobierno Nacional tendrá la responsabilidad de aumentar en forma sostenida con el fin de complementar efectivamente la acción de los otros niveles del gobierno. En el esquema financiero del Programa de Desarrollo Se ha previsto, en tal sentido, que los nuevos impuestos proyectados serán de carácter nacional y que se realizarían transferencias de fondos a los Departamentos y Municipios en la medida necesaria. Un aspecto de importancia relacionado con la actividad del sector público se refiere a la adecuación de los organismos públicos al cumplimiento de las metas de actividad. La nueva orientación de la política económica en los últimos años estuvo acompañada de ciertas mejoras de organización. En el orden nacional, a partir de 1961, se ha sistematizado la programación de las inversiones, lo que permite fijar más adecuadamente el monto y la distribución de los recursos respectivos. El Presupuesto Nacional se ha reorganizado sobre la base de programas de ejecución, con iguales propósitos. Se ha reformado el sistema de programación, con la creación de oficinas en los principales Ministerios e Institutos y en el orden departamental y municipal existe una tendencia en el mismo sentido. Un puesto significativo en la estrategia del sector público le corresponde a la consolidación del sistema de planeamiento y a su extensión gradual a todos los niveles de Gobierno. Entre los problemas más urgentes en esta materia se cuenta el de la preparación de proyectos y programas, así como su evaluación técnica y económica, ya que el logro de las metas del sector público está condicionado a que los estudios respectivos se hagan con la debida antelación.