

A
TORES
I.ENSES

UIDO CAIGEDO J.

Planeación y Desarrollo

(Tesis doctoral)

91
UNIVERSIDAD DE NARIÑO

Pasto — 1.966

Gava for
Republica de
Uniu del de
Salen de
Oubis
9 ant. Juntas / 66.

[Handwritten signature]

[Faint, illegible text]

[Faint, illegible text]

[Faint, illegible text]

[Faint, illegible text]

[Faint, illegible text]

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS
PASTO - COLOMBIA

No. 16566 Ej. _____
Valor \$ 600 Vol. _____
Fecha XI-25-74 Don. X
Fact. _____ Canje _____
Lugar _____ Cmp. _____

PLANEACION Y DESARROLLO

TESIS DOCTORAL

Francisco Guido Calcedo Jurado

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

338.91
C14

- I I -

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD

DOCTOR ALFONSO ORTIZ SEGURA

DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO

DOCTOR GONZALO SOLARTE V.

19/IX/66

Donación: El autor

PRESIDENTE HONORARIO

Dr. José María Salazar Bucheli

PRESIDENTE DE TESIS

Dr. Manuel Antonio Coral.

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Julio Enrique Escallon Ordoñez.

JURADO CALIFICADOR

DOCTOR JULIO ENRIQUE ESCALLON ORDOÑEZ

DOCTOR HUGO ESCALLON GITELLY

DOCTOR FRANCISCO VELA HERRERA.

" La Facultad no se hace responsable de las opiniones emitidas en la Tesis, las cuales deben considerarse como propias de su Autor " .

A MIS PADRES,

MI ESPOSA

Y MIS HIJOS

El Autor

FN
T
338,91
C14.

C O N T E N I D O

P L A N E A C I O N Y D E S A R R O L L O

	Página
CAPITULO I .- INTRODUCCION	
1. De las tesis jurídico-económicas.	1
2. Revisión de Literatura	2
CAPITULO II .- EL DESARROLLO	
1. Qué es el Desarrollo Económico-Social..	4
2. Concepto y Naturaleza del Desarrollo...	8
3. Desarrollo Ruso y Norteamericano.	10
4. Principales Diferencias	12
5. Causas del Sub-desarrollo	15
CAPITULO III.- CONCEPTOS GENERALES SOBRE PLANEACION	
1. Propósitos de la Planeación	23
2. Definición de la materia	24
3. Necesidad de la Planeación	26
4. Sistemas de Planeación	28
5. Planeación Soviética	33
6. Planeación Democrática	35
7. Planeación en Países en vía de desarro- llo	37
CAPITULO IV .- LA PLANEACION EN EL SECTOR PUBLICO	
1. Organización Administrativa	40
2. Teoría del Servicio Público	49
3. La Inversión y el Gasto Público	52
4. La Técnica del Presupuesto por progra- mas	56
5. La Planificación en Colombia	58
CAPITULO V .- LA PLANEACION EN EL SECTOR PRIVADO.	
1. Sector primario -Agricultura y Ganadería	62
2. Sector secundario- La Industria.	68
3. La actividad pública frente a la acti- vidad privada	75

CAPITULO VI .-	NARIÑO SU DESARROLLO Y PLANEACION.	
	1. La planeación del Desarrollo.	78
	2. Necesidad del Desarrollo para el Departamento	81
	3. Características del Desarrollo	85
	4. La Planeación en Nariño	87
BIBLIOGRAFIA	89

CAPITULO I

INTRODUCCION

1. De las Tesis Jurídico-Económicas.

De conformidad a lo establecido en el Artículo 69 del Acuerdo Número 103 de 1.965, "Por el cual se expide el Reglamento Interno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales" de la Universidad de Bogotá, emanado del consejo directivo, ¹⁴⁰corresponde, una vez aprobados los Exámenes Preparatorios de Grado, la presentación de una Tesis o trabajo jurídico de fondo, para optar al título de doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Esta modalidad encuentra su fundamento en la más simple costumbre ^{tradic}invertida, de exigir al graduando un estudio analítico sobre cualquiera de los temas curriculares de la profesión.

Es a nuestro entender equívoca la apreciación de exigir una "tesis doctoral" a quienes se inician en actividades profesionales de cualquier naturaleza. En la más amplia significación del vocable una tesis equivale a un aporte científico o técnico, por lo menos investigativo en el campo de las ciencias sociales, y que, parece, solamente puede conseguirse o lograrse después de largas experiencias en el ejercicio profesional, y aún así no siempre es posible plantearla. En el campo del Derecho por ejemplo, no existe a nuestro juicio, tesis jurídica original americana diferente de la Doctrina Brago, de origen argentino y circunscrita al campo del derecho internacional. Los demás planteamientos jurídicos, de tratadistas y doctrinantes y aún las especulaciones jurisprudenciales, constituyen una tautología que en manera alguna, satisfacen la aspiración de la Universidad. En el orden económico es todavía más compleja la situación. De tal naturaleza variable son los hechos y fenómenos de la economía, tan fácilmente cambiables, que difícilmente podrá formularse una tesis sin que los hechos la revelen y

exijan una nueva concepción, un nuevo ángulo de enfoque del problema tratado. Así: vamos como los conceptos de los economistas clásicos que partiendo de Ricardo, Stuar Mill, Malthus, Berham y hasta Keynes, han sido revaluados por los precenizadores de las modernas teorías económicas, en virtud de las exigencias de la época tan múltiples y de diversa índole que obligan en cierta forma, a los cultores de la economía a evolucionar en la medida que avanza el mundo moderno, pero siempre sobre la base de tesis fundamentales no modificadas.

Nuestro trabajo en consecuencia, no pretende ser una tesis original y menos aún completa. Es de tal naturaleza el tema tratado por su atractivo y actualidad, en consideración a la decisión unánime de los países subdesarrollados de lanzarse hacia la superación socioeconómica, que no pocos han dedicado su atención en él para analizarlo, con éxito muchas veces y con desafortunados resultados otras. Además, el tema de la planeación y el desarrollo es de tan amplias proyecciones, que cada uno de los capítulos en este trabajo descritos, ofrece material suficiente para un estudio exhaustivo, para una investigación amplia, para escribir un libro, si fuera preciso.

Las consideraciones anteriores nos obliga a precisar el objetivo fundamental de nuestro estudio, que no es otro que el acoplamiento del tema y su ordenación, para aplicarlo a las susi generis características de subdesarrollo en las que se debate nuestro país. No se trata ciertamente del trasplante mecánico de teorías y puntos de observación y referencia, sino de la cuidadosa selección de conceptos que, aplicados a la problemática economía colombiana, puedan dar base a la extracción de soluciones, para superar la etapa deficiente de subdesarrollo en la que todos estamos obligados a empeñar nuestros más caros esfuerzos.

2. Revisión de Literatura.

Disponemos por fortuna, para lograr nuestro propósito, de una copiosa bibliografía. El maduro y analítico criterio francés, el pensa *

CAPITULO IIEL DESARROLLO1. Que es el desarrollo económico y social?

El desarrollo económico y social presupone una labor de planeamiento y una equitativa racionalización de la producción, distribución y consumo de la riqueza, si se desea obtener un aumento de la productividad.

Como quiera que de un tiempo a esta parte el desarrollo es el objetivo primordial y único en el que se encuentran empeñados los países y sobre todo aquellos cuyo estado económico ha sufrido un estancamiento en relación con el vertiginoso aumento de su población y necesidades comunes, se impone un análisis así sea somero, de los presupuestos del desarrollo que a nuestro juicio consideramos esenciales, y que son:

- A. Planeación macroeconómica y microeconómica por el Estado;
- B. Motivar a los sectores económicos hacia la bondad y ventaja del desarrollo;
- C. Fortalecer la inversión del Estado hacia la prestación permanente y eficaz de los servicios públicos.
- D. Adoptar las medidas tendientes a estimular y vigorizar la iniciativa privada.

La conjunción armónica de los presupuestos descritos que dejamos expuestos, indudablemente que redundará en éxito positivo, porque el resultado sería el fruto de una programación macroeconómica de la cual surgirán los proyectos específicos que surgen de la órbita de la iniciativa privada.

Analiquemos separadamente cada uno de ellos para obtener un concepto claro de lo que es el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta

ta la interdependencia de los presupuestos enunciados.

A. Planación macroeconómica y microeconómica por el Estado.

Para que el desarrollo económico y social tenga cumplida efectividad se impone que el Estado disponga de organismos altamente técnicos y calificados. Estos deben ser capaces de orientar la política económica a nivel nacional y a quienes se les encomendará la ponderosa labor de planeamiento económica. Sin existir un plan, un programa, todo intento de aumento en la productividad y consecuentemente alcanzar el desarrollo deseado resultaría infame fallido, porque no consulta ninguna técnica, ninguna experiencia que garantice la efectividad de los planes y programas contemplados de las metas por conquistar.

El inversionista privado, como es apenas obvio, exige un elevado porcentaje de seguridad y garantía de fructifera especulación en el negocio o empresa a las cuales vincula su capital, pero estas exigencias jamás podrán ser satisfechas si no se indica que grado de factibilidad y en que orden de prioridades se ha planeado las diversas metas potenciales económicas hacia las cuales se motiva al sector privado.

Por un imperativo de la Constitución Nacional, instituido en su artículo 32, corresponde al Estado en forma perentoria, intervenir para racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, este encargo jamás será realizado si el Estado no orienta en primer término su política económica o interviene oficialmente en el desenvolvimiento de la actividad privada para conservarla y mejorarla.

B. Motivar a los sectores económicos hacia la bondad y ventajas del desarrollo.

Es necesario que los sectores económicos conozcan en detalle los proyectos y programas que adelanta el Estado, tomando en cuenta las es-

estadísticas más recientes que a la pectre constituyen la piedra angular de los planes y programas que proponen por un desarrollo armónico en un país y para una sociedad determinada.

De la programación y de la técnica de Planificación hablaremos en los capítulos siguientes, pero, es necesario hacer notar en este punto que a nuestro juicio, la iniciativa debe ser tomada por el Estado y la ejecución del plan en lo que a infraestructura se refiere para que de esta manera el sector privado se encuentre motivado suficientemente en la adopción de uno o más proyectos específicos. Compartimos la tesis de que el estado no debe intervenir en la iniciativa privada, pero dada la idiosincrasia de nuestro pueblo, su temperamento latino y el esccepticismo innato en él se requiere un vigoroso empuje inicial para que conqunte la viabilidad del plan marginando en forma radical el veto sistemático con que se quiere oír a proyectos y planes, concebidos dentro del más acendrado espíritu patriótico y que consultando la más alta técnica económica en sus diversas fases.

6. Canalizar la inversión del sector público bajo una política de permanente y eficiente servicio público.

La estabilidad económica de un país se realimenta con una serie de inversiones oficiales de tipo básico, que orientan la política económica general. El suficiente potencial hidroeléctrico por ejemplo el adocue, do sistema de comunicaciones y en general la eficiente, continuada y permanente prestación de los servicios públicos, constituyen praxnda de garantía para los inversionistas privados. Los países que han logrado desarrollarse económicamente, han tenido que crear condiciones favorables para lograr sus objetivos y esas condiciones no pueden ser otras que ajustar sus programas de inversión a satisfacer las necesidades de la comunidad, a fin de que esta encuentre un campo propicio para la inversión y con ella para el desarrollo.

Acción comunal es el término usado por el gobierno para llegar - hasta la colectividad y lograr el uso efectivo de la energía de la iniciativa privada, con el fin de incrementar la producción y mejorar su nivel de vida. Sus objetivos son asistir al pueblo a encontrar métodos para organizar programas de autoayuda y suministrar las técnicas de acción cooperativa en planes que las gentes del lugar, desarrollen para mejorar su propia condición. La Acción Comunal capitalista y pone en acción la mano de obra, el mayor recurso de los países subdesarrollados; su meta está en el resultado mismo de su acción, que es la experiencia y la capacidad en la utilización de los métodos democráticos.

D. Adopción de medidas tendientes a estimular y vigorizar la iniciativa privada.

Con los presupuestos tratados debemos tener presente que para los países en vía de desarrollo es de suma importancia atender a término - las industrias básicas. Como segundo paso, se debe crear condiciones favorables y adoptar medidas tendientes a conceder estímulos especiales de tipo fiscal, tales como la exención de impuestos con estos directos e indirectos, para cierto tipo de industrias, con observancia que del orden de prioridades recomendado por el personal técnico que planifica el sector privado.

El logro de un rápido y armónico crecimiento, requerirá de una estrecha colaboración de los sectores público y privado a fin de subsanar las deficiencias encontradas en el proceso, de desarrollo. Así, se continuarán los estudios y evaluaciones que se han iniciado a cerca de las protecciones otorgadas a las diversas ramas industriales, a fin de proveer en el momento en que estas industrias protegidas puedan marchar por sí solas, obteniendo el auspicio estatal para la etapa de "despegue".

La selección de proyectos de inversión y el otorgamiento de crédito

tes para actividades industriales, estarán condicionados a una cuidadosa selección que permita orientar los recursos disponibles hacia las actividades con mayores prioridades, y para las cuales el estado debe ofrecer su más amplio apoyo y colaboración, a través de los organismos económicos de planeación.

El Gobierno debe estimular, el establecimiento y desarrollo de los capitales privados, tanto nacionales como extranjeros, de las actividades manufactureras a fin de formar verdaderas columnas industriales, - que en un proceso económico de normal desenvolvimiento constituyen la célula primaria que germinará en un gradual desarrollo industrial.

Para lograr estos ambiciosos objetivos es preciso luchar contra la pasividad y el tradicionalismo de las masas y de los intereses de algunos privilegiados. Afirmar la necesidad de un estado fuerte que sea a un mismo tiempo democrático, no es de ninguna manera contradictorio pero sin llegar a la concentración del poder en manos de una clase poco numerosa, esencialmente interesada en la preservación de su riqueza y de sus privilegios que anhela la perspectiva de un progreso económico importante y general.

2. Concepto y Naturaleza del Desarrollo.

La definición más común del desarrollo económico, es aquella que dice que el incremento secular del ingreso renta o producto por habitante de un país o región. Por otra parte, se dice que un país es desarrollado, según si su ingreso por habitante es alto o bajo.

Se dice que Estados Unidos es un país desarrollado, porque tiene una producción de alrededor de 2.100 dólares al año por persona y que en comparación con la India es poco desarrollada, porque solo tiene 100 dólares.

Todas estas concepciones son bastante exactas y no representan ningún inconveniente para su uso en diálogo corriente. No obstante, si se

examinan con cierto detenimiento se llega a la conclusión de que son un tanto vagos .

Por ejemplo es fácil imaginar un país con un ingreso por habitante de 100 dólares al año, que está superpoblado y que él carezca de recursos naturales conocidos e inexplorados. A ese país no se le podría dar un ingreso más alto que el que tiene. Por otra parte, otro país con un ingreso anual de 600 dólares por habitante, puede que esté aprovechando una proporción muy pequeña de sus recursos naturales y que existan bases económicas iniciales que puedan sustentar la esperanza de un ingreso mucho más alto.

Todo esto parece muy sensato y aceptable al sentido común. En realidad, un país es poco desarrollado en el sentido de que cuenta con condiciones para gozar de un bienestar económico mayor del que efectivamente goza. En otras palabras el desarrollo, es una condición que se define comparando la capacidad de producción actual que efectivamente existe con una capacidad potencial que se estima que el país tiene. Esta manera de ver las cosas puede conducir a considerar a los Estados Unidos menos desarrollado que la India. Todo depende del margen de capacidad de producción potencial que está siendo efectivamente aprovechada en cada uno de esos países.

Está claro ahora la concepción del ritmo de desarrollo de un país listo una función de capacidad de producción. Diferencia que hay desarrollo es la capacidad de producción por habitante, crece, lo que no es igual que decir que el ingreso por persona crece. A veces, especialmente durante los períodos de recuperación de una depresión a igual aumento como consecuencia de un aprovechamiento más intensivo de la capacidad existente. Por el contrario, durante la etapa de la contracción el ingreso se reduce más que la capacidad instalada .

Por cierto que la capacidad instalada puede estar creciendo, mientras que la capacidad potencial puede estar haciéndolo aún más rápido.

mente. Por ejemplo puede que se descubran grandes yacimientos minerales o se invente algún procedimiento nuevo para explotar riquezas hasta entonces inaprovechables. El país, efectivamente estaría haciéndose más subdesarrollado.

Nuestro argumento se reduce entonces a decir que el ritmo de desarrollo hay que medirlo por un cociente compuesto que el numerador contendría la expansión o crecimiento anual de la capacidad instalada y en el denominador la expansión de la capacidad potencial. Ese índice, dividido por el crecimiento demográfico, daría el ritmo de desarrollo del país o región.

La argumentación anterior parece ser muy lógica pero no es muy práctica porque no se ha inventado todavía una forma de medir la capacidad potencial de producción y tampoco resulta muy sencillo medir la capacidad instalada.

En vista de las dificultades que se enfrentan para el empleo práctico, de una conceptualización rigurosa tendríamos que conformarnos con la definición que indica el desarrollo con el crecimiento del producto por habitante.

1. Desarrollo Ruso y Norteamericano.

Cuando pensamos en el desarrollo económico de Rusia, pueden surgir en la mente cierto número de imágenes: la de una nación que surge bajo el régimen comunista, dentro de un status, largamente diferido, como potencia industrial de primer orden; la imagen de un ritmo de desarrollo industrial único en la práctica de la vida moderna, sostenido a marchas forzadas por medio de un sistema de controles del Estado que restringen el consumo mantienen tasas de inversión sin paralelo y evitan desajustes de la ocupación plena; la imagen de una economía dirigida distinta, métodos e instituciones e instituciones, por lo que requiere otras formas de análisis de las aplicables al mundo occidental. En resumen, la imagen convencional de una historia aparte.

térreno con relación a sus réplicas norteamericanas -por regla general, han aumentado los retrasos- tanto en términos de producción total como per capitaCuarta, mientras que las industrias Soviéticas en los últimos años, han tratado de ganar terreno en términos de producción total, han continuado perdiendo en relación con la producción per capita ".

En cierto modo todo esto representa una manera estadística de declarar que en la década de 1.890, se encontraba en desarrollo el impulso inicial ruso, en tanto que el norteamericano se había completado en 1860. Después del período del impulso inicial, ambas sociedades experimentaron graves vicisitudes : Los Estados Unidos con la guerra civil y el prolongado período de depresión de la década de los treinta. Rusia con las dos guerra mundiales, que le produjeron devastaciones que no sufrieron los Estados Unidos. Pero después del impulso inicial el progreso de la industria en términos de producción, fué notablemente similar en ambos casos; y, en relación con la productividad por hombre, se mantuvo, poco más o menos hasta 1.955 la ventaja inicial norteamericana en su equilibrio población-recursos. Y en las semejanzas se incluye el hecho de que el impulso inicial ruso también tuvo por base el ferrocarril que creó nuevas industrias modernas del carbón de piedra, el hierro y la maquinaria pesada; y estos impulsos iniciales ferroviarios también fueron seguidos, cada uno, por una etapa de predominio de la difusión de la tecnología en la fabricación del acero, en los productos químicos y en la electricidad.

4. Principales Diferencias.

Primera.- La creación de las condiciones previas para el impulso inicial de acuerdo con sus dimensiones no económicas, fué en Rusia un proceso totalmente distinto. Rusia se encontraba atrapada en su propia versión de una sociedad tradicional, con instituciones de la Iglesia y el Estado bien establecidas así como con problemas intratables de posesión de tierras, una clase de siervos analfabeta, exceso de población en el territorio, falta de una clase media comercial de libre ini

ciativa, una cultura que en un principio concedió muy poca importancia a las actitudes económicas productivas modernas. Los Estados Unidos empleando nuevamente la frase de Hartz, habían "nacido libres", con una vigorosa raza de agricultores independientes dueños de sus propias tierras una amplia provisión de comerciantes emprendedores, así como un sistema social y político que salvo la región del sur del país, se adaptó fácilmente a la industrialización. Así, pues, en tanto que Rusia tenía que vencer una sociedad tradicional, los Estados Unidos solo tenían que superar los grandes alicientes de continuar siendo un abastecedor de productos alimenticios y materias primas -así como, si se quiere, el desalentador de un colonialismo moderado.

Segunda. En el curso de esta sucesión en cada una de las etapas de crecimiento, el consumo norteamericano, por capita, fué mayor que el de Rusia. Como en otros casos, encontramos un alto grado de uniformidad en la regulación temporal de la propagación de la tecnología, - dentro de una expansión considerable del ingreso y el consumo per capita. Fundamentalmente, este es una cuestión de equilibrios, recursos-población; pero tanto en la Rusia de los zares como en la soviética, la tendencia fué reforzada por las restricciones impuestas por el Estado sobre el nivel de consumo en masa.

Tercera.- La marcha hacia la madurez aconteció en los Estados Unidos después de la Guerra Civil, en un ambiente de relativa libertad política- a excepción del sur- en una sociedad estrechamente vinculada con la economía internacional, en una época de paz y, por lo tanto con crecientes niveles de vida per persona. En Rusia, ocurrió durante las tres décadas posteriores a 1928, una economía prácticamente cerrada, con un horizonte de guerra y de preparativos bélicos, que no disminuyó la tecnología en su difusión, pero que si se limitó el aumento del consumo; y ocurrió con algo más de 10 millones de miembros de las fuerzas de trabajo ocupadas con regularidad en trabajos forzados hasta hace pocos años.

Cuarta.- La marcha soviética hacia la madurez no solo tuvo lugar con limitaciones en el consumo general, sino con fuertes restricciones en dos sectores principales de la economía, que no se han representado plenamente en estos índices de producción industrial: la agricultura y la construcción de alojamientos. Por cuanto a los alojamientos, la Unión Soviética vivió sustancialmente de la existencia de bienes de capital baratos hasta hace algunos años, con la reducción al mínimo de los gastos en la construcción de casas y la limitación del espacio habitable por familia; realizó fuertes inversiones en la agricultura, pero dentro de un sistema de colectivización que mantuvo a la productividad patológicamente baja, cuando en 1.929 fué abandonada la nueva política económica de Lenin. Además, en realidad Rusia ha invertido muy poco en un sistema moderno de caminos, cosa que ha atraído mucho capital norteamericano.

Así, pues, se ha logrado la igualdad en el ritmo histórico entre la industrialización soviética y la norteamericana por medio de una proporción radicalmente mayor de inversión soviética en las industrias pesadas, y de productos médicos en los Estados Unidos, concediéndole a Rusia una ventaja estadística mayor al hacer la comparación de los índices de crecimiento industrial. Y esta diferencia en el modelo de inversión fué rebastecida por los dos factores técnicos adicionales siguientes, absolutamente reales que puede aprovechar cualquier país recién llegado: durante la campaña por la industrialización la proporción de inversión neta con la bruta y el conjunto de posibilidades técnicas no empleadas, fueron más altas en Rusia que en los Estados Unidos. Estas dos últimas ventajas son esencialmente transitorias, es decir, como Rusia ha llegado a la madurez debe asignar proporciones relativamente mayores de sus recursos para cubrir la depreciación y a medida que vaya aplicando la técnica moderna a la escala total de sus recursos, como lo hacen los Estados Unidos y otras economías maduras, se pueden disfrutar de aumento anual en la tecnología y muy poco de una gran reserva no empleada.

Pero en la estadística de la carrera del crecimiento, queda una ventaja aparente a favor de la Unión Soviética, ella es la concentración de sus inversiones en la industria pesada que si tiene relación

con el potencial militar, a diferencia de la dispersión de las inversiones norteamericanas en las industrias ligera y pesada en la producción de bienes de consumo y servicios. Fundamentalmente esta diferencia en el modo de gastos superiores al nivel de consumo es la que define, desde el punto de vista técnico las principales divergencias entre las economías soviética y norteamericana y la que, en cierto sentido plantea el problema de si el futuro crecimiento soviético constituye un peligro para el mundo occidental.

5. Causas del Subdesarrollo.

Analizando las causas del subdesarrollo encontramos que existen dos tipos de obstáculos que originan este fenómeno y son de orden económico y de orden social, analicemos cada uno de ellos.

A. Obstáculos Económicos: Los principales son: a) Falta de inversiones productivas; b) Falta de personal técnico; c) Falta de una política de desarrollo.

a) Falta de Inversiones Productivas. Esquemáticamente, las inversiones, pueden ser de capitales nacionales y de extranjeros.

Las inversiones productivas de capital son difíciles de lograr espontáneamente. En primer lugar porque los capitales nacionales son escasos y escaso es el ahorro porque los ingresos son bajos. Además los capitales se invierten, de preferencia, en países que tengan moneda estable y donde haya mas seguridades institucionales es decir, en países industrializados y desarrollados. Estos fenómenos constituyen círculos viciosos difíciles de romper.

Por otra parte las inversiones en bienes de consumo y bienes suntuarios no son planificadas ni siempre son las mas productivas. Desgraciadamente estas son las mas usuales en los países subdesarrollados.

En éstos es imposible lograr inversiones productivas si ellas dependen de la iniciativa privada.

En cuanto a la inversión de capitales extranjeros el factor político es determinante. La división del mundo en dos bloques, capitalistas y socialistas hace que los países subdesarrollados que se alinean en uno u otro se vean sometidos a un monopolio en cuanto a la financiación externa.

La falta de competencia que implica ésta polarización pone a los países subdesarrollados incondicionalmente en estado de dependencia del país inversionista.

La Planificación de las inversiones tanto nacionales como extranjeras quieren hoy en día que se haga un plano supra-nacional.

Todos los países subdesarrollados aspiran a conquistar su independencia y su independencia económica mediante la industrialización. Casi todos pretenden también poseer una industria pesada nacional. Sin embargo, los esfuerzos aislados de cada nación pueden resultar anti-económicos. Mediante la integración regional podría estudiarse que género de inversiones podría ser más productivo y si es el caso que algunos países se especialicen en producción agropecuaria y otros en algunas industrias complementarias de las de los demás.

Esta planificación supra-nacional exige un margen de libertad para que los países subdesarrollados puedan aprovecharse del juego de la competencia establecida entre los países desarrollados.

b) Falta de Personal Técnico.

El personal técnico no se puede lograr sin inversiones en el sector de la educación. Los bajos presupuestos de los países subdesarrollados para éste, son una manifestación de la falta de criterio de produc-

tividad en las inversiones. Se prefiere invertir en material bélico, en ejército o en burocracia poco eficaz, ya que estas inversiones están más de acuerdo con los intereses de las minorías privilegiadas a quienes corresponde tomar las decisiones.

Con porcentajes tan bajos de preparación técnica es imposible tener ejecutores de un plan de desarrollo verdaderamente científico. Influyen también poderosamente los altos índices de analfabetismo. Este defecto en la base trasciende lógicamente a los niveles medio y superior de la educación. Por falta de planeamiento autoritativo, en ocasiones los profesionales de nivel superior son más numerosos que los de nivel medio - pese a que las necesidades requieren lo contrario. Los mejor calificados de nivel superior muchas veces emigran a países desarrollados en donde encuentran mayor remuneración.

En muchas ocasiones la ayuda por parte de los países ricos a los subdesarrollados se hace en base a la asistencia técnica. Esta es muy necesaria, pero sería importante estudiar también como evitar la emigración de los técnicos nacionales.

c) Falta de una política de desarrollo.

La falta de inversiones productivas y de personal técnico está sometida a una serie de círculos viciosos de los cuales es imposible salir sin una decisión por parte de los que controlan los factores del poder. En los países subdesarrollados los diversos factores de poder están generalmente concentrados en muy pocas manos. Los medios de producción y los altos y niveles culturales pertenecen a una clase de gente minoritaria, esta misma clase reduce el poder político; En algunos países donde hay una mayor división de trabajo, el grupo dirigente ni siquiera se toma la molestia de ejercer funciones públicas. Es vasta con poder dirigirla a los funcionarios. El ejército no se justifica en dichos países sino para man

1948

tener el orden interno, es decir la estructura dominante. Cuando se habla de las frecuentes revoluciones o golpes de Estado, en Latinoamérica por ejemplo, no se trata de verdaderas revoluciones ya que las estructuras se conservan intactas. Lo que sucede es que hay apenas un simple relevo de personal en los cargos públicos. Cuando este relevo no lo puede ejecutar la clase dirigente por las vías legales, entonces opta por las ilegales.

A través del poder económico, del poder cultural, político ya militar, la clase dirigente controla a los demás poderes. En aquellos países donde la Iglesia y el Estado están unidos, la Iglesia es un instrumento de la clase dirigente. Cuando, además la Iglesia posee gran poder económico y poder sobre los medios educacionales, la Iglesia participa del poder de la minoría dirigente.

A continuación se tratará de analizar que factores influyen en las decisiones económicas de las minorías dirigentes de los países subdesarrollados y si es posible que estas tomen medidas para romper los círculos viciosos.

Como ejemplo tomaremos las decisiones que se toman respecto de las inversiones ya que de estas dependen los dos primeros obstáculos anotados a saber: Falta de inversiones productivas y de Personal técnico.

Las decisiones para hacer inversiones, que sirven a las mayorías, difícilmente pueden ser adoptadas por las minorías a no ser que también se beneficien por las mismas decisiones. Es cierto que pueden encontrarse actitudes altruistas en algunos miembros del grupo minoritario. Pero es difícil que las motivaciones individuales produzcan actitudes del grupo como tal.

Se examinará una decisión que podría ser tomada por la clase minoritaria y que favorecería a todos; la elevación general de los niveles de vida.

El aumento del poder adquisitivo aumenta, en principio, la demanda, y aumentando la demanda se puede aumentar la producción.

Ahora bien, para que este mecanismo funcione se necesitan algunas condiciones:

1. Existencia de una economía nacional de mercado.
2. Competencia libre (ausencia de monopolios, oligopolios y de proteccionismo aduanero)
3. Mentalidad de empresario de los productores.

1. Un sector importante de los miembros de la clase dirigente de los países subdesarrollados no basa sus ingresos en una economía de mercado nacional. Los terratenientes ausentistas, muchos propietarios de finca faja y los que intervienen en el extranjero no se ven afectados por las fluctuaciones inmediatas de la demanda de bienes y servicios dentro del mercado interno.

2. La concentración del poder económico en pocas manos es correlativa a la estructura monopolística en los países subdesarrollados los monopolios, los trusts y los carteles controlan la producción especialmente industrial. En cuanto a la producción agropecuaria que esté dentro de una economía de mercado, los intermediarios se constituyen en monopolistas de la distribución.

El productor monopolístico no depende necesariamente del volumen de la demanda, para mantener su nivel de ganancia. Puede establecer el precio por encima de los costes marginales de producción. Solamente aumentará el volumen de la producción cuando las ventajas de la cantidad de ventas justifique la baja del precio que implica ese aumento.

La elevación de los niveles de vida se haría a costa de las ganancias de los capitalistas. Es mucho más cómodo insistir en precios altos para menos consumidores que en precios bajos para más consumidores. La última fórmula implica más trabajo, más posibilidades de conflictos laborales y una reducción de bienes suntuarios. Si los monopolios gozan de la protección del Estado, se excluye la competencia de los productos extranjeros. Mientras el precio de éstos sea eleva-

de, se esfuerza que hace el productor nacional es unicamente sobre la calidad, la propaganda irá dirigida al sector de la población que consume, por cualquier razón productos extranjeros. La demanda que interesa al monopolista, es la proveniente de los estratos económicos altos. Los productores procuran un aumento en los niveles generales de vida, solamente en un mercado libre de competencia.

3. Mentalidad de Empresario de los Productores.

Notobstante las limitaciones en las condiciones anteriores es innegable que existen, en los países sub-desarrollados, algunos productores que, dentro de una economía de mercado, están en libre competencia. Sin embargo, para que estos decidan hacer aumentar la demanda de sus productos necesitan tener el deseo de ampliar su producción. Para esto se requiere poseer mentalidad de empresario en el sentido de que la define Schumpeter, en la cual la productividad, la creatividad y la audacia están en primer término. Con todo, la divulgación de esta mentalidad, depende estrechamente del desarrollo económico general. Son dos factores entre los cuales existe causalidad recíproca. En los países subdesarrollados la mentalidad feudal es la más generalizada. El prestigio está basado más en poseer y poseer bienes ostensibles que en producir o poseer bienes de producción. Esto hace que solo una pequeña minoría de los productores esté interesada en la elevación de los niveles de vida de las clase populares.

Esta minoría es la que se ha solido llamar burguesía progresista o nacionalista.

El ejemplo de la decisión anotada respecto de los niveles de vida, nos ilustra sobre la dificultad que hay para que la clase dirigente tome decisiones para bien de la mayoría y no exclusivamente de sus propios intereses.

En los países subdesarrollados el poder de esta clase es tan grande, que toda concesión es pérdida.

La iniciativa de ruptura de los círculos viciosos difícilmente podrá partir espontáneamente de las minorías dirigentes. Esta es la base para que no exista en los países subdesarrollados una política de desarrollo y no puede haber una verdadera y auténtica planificación económica.

B. Obstáculos Sociales.

Al analizar la ausencia de una política de desarrollo se vio la dificultad de que la clase dirigente hiciera prevalecer los criterios técnicos para lograr el bienestar de las mayorías sobre sus propios intereses de clase.

Si la iniciativa no parte de la clase dirigente se puede suponer que venga de las mayorías, como también se expuso al hablar de los países capitalistas desarrollados.

Sin embargo, es difícil que las mayorías puedan, en los países subdesarrollados, ejercer presiones suficientemente eficaces para orientar la política de desarrollo económico.

Claro está que así como hay diferencias en los grados de desarrollo también las habrá en las posibilidades de presión de las mayorías, para efectos económicos.

A continuación se considerará los obstáculos para que las mayorías puedan ejercer presión para efectos exclusivamente económicos. Estos obstáculos se presentan en general, en los países subdesarrollados pero en grado diferente.

a) Falta de motivación.

La motivación está en razón directa de la eficiencia prevista. Ahora bien, la eficacia prevista depende de las experiencias y de las informaciones. Las experiencias eficaces en materia económica son efecto de los

otras obstáculos que se considerarán más adelante .

Las informaciones versan sobre eficacia en otras sociedades similares.

En general, las masas populares de los países subdesarrollados - tienen muy poca confianza en su propia capacidad para lograr reformas económicas estructurales. Para reformas accidentales si tienen alguna confianza por lo tanto motivación.

b) Falta de información.

La información se toma aquí en el sentido más amplio: posibilidad de leer, de oír, de aprender etc.

Los medios de información de las clases populares, mayoristas, son bastante precarios. Por los altos índices de analfabetismo los medios auditivos se han convertido en los más corrientes, especialmente después de la invención del sistema de los transistores que no requieren obras de infraestructura para producir energía.

Los contactos personales son también efectivos aunque en estos países se ven obstaculizados por la penuria de los medios de transporte.

Los mejores medios son más aptos para transmitir y captar "alegares" de género más político que científico. La información en asuntos económicos no ocupa un lugar importante en el conjunto de las noticias que reciben las masas populares de los países subdesarrollados. Dentro de éstas se encuentran muchos de los fracasos sindicales en materias económicas que en estos países son frecuentes.

c) Falta de organización

La organización supone planeamiento y disciplina, elementos éstos que constituyen un subproducto de desarrollo.

Los países subdesarrollados generalmente han sido dominados por países desarrollados. Los rezagos indígenas de organización comunitaria, van desapareciendo paulatinamente especialmente en los países en donde las clases dirigentes son mas reducidas.

d) Falta de libertad de acción.

La acción de grupos rurales ha sido siempre difícil por la dispersión e individualismo que en general caracteriza a sus componentes. Los grupos más poderosos desde el punto de vista numérico, económico y organizativo pertenecen a las grandes empresas tanto urbanas como rurales. Con todo, los miembros de base de estas empresas participan generalmente de los privilegios de los patronos, aunque en escala muy inferior. En general, los sindicatos de las grandes monopolistas o protegidas son sindicatos patronalistas, que no gozan de libertad de acción.

Los bajos recursos económicos de esta población de base le impide la libertad de acción. Las huelgas de los sindicatos no patronalistas cuando no son declaradas ilegales son reducidas por hambre.

El mercantilismo legal o informal es un instrumento de las clases dirigentes para impedir la acción de las organizaciones de base y, en especial, la de sus dirigentes.

Como conclusión, podemos afirmar que en los países subdesarrollados no se podrán grupos mayoritarios para producir cambios exclusivamente económicos de carácter estructural sin elementos implicados en el mismo proceso de desarrollo. Dichos elementos son principalmente: - Una motivación eficaz para formar los, una información cierta y completa, sentido de planificación y de disciplina y una relativa libertad política, legal y económica para actuar.

C A P I T U L O I I I

LA PLANEACION CONCEPTOS GENERALES

1. Propósitos de la Planeación.

En los países de occidente, la planificación la constituyen los intentos deliberados, hechos por el Gobierno con la participación de otras corporaciones, para coordinar más racionalmente la política económica, con el objeto de alcanzar más rápidamente los fines deseables para el futuro desarrollo determinadas por el proceso político.

Como resultado del origen histórico de esos intentos de planificación y de las condiciones institucionales y políticas que han operado en esos países, la planificación se hace pragmática y fragmentaria y nunca amplia y completa. Por regla general, la planificación en esos países es una serie de soluciones de avenencia de situaciones prácticas apremiantes. Una de las grandes fuerzas que impulsan esa tendencia a la planificación ha sido y sigue siendo, el incesante aumento del volumen de inversiones del Estado que requieren coordinación. Ese aumento del volumen de las inversiones del Estado en la vida económica ha sido enormemente acelerado por los interminables trastornos de las relaciones internacionales, empezando por la primera Guerra Mundial. Desde entonces todas las naciones, han experimentado constantemente las consecuencias de las embestidas de sucesivas y crecientes oleadas de violentas crisis económicas, cada una de las cuales se acumulaba sobre la anterior.

2. Definición de la materia.

La Planeación es modernamente aceptada y llevada a cabo en gran número de países, con diferentes sistemas sociales y económicos tomando auge creciente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En algunos países se originó como una parte integral de la ideología social y política, mientras que en una gran mayoría de países fué adoptada con pragmática consideración, así vemos como en la Unión Soviética y otros países planificaron su economía con sistema centralista, constituyen el ejemplo donde la planeación se originó como una parte integral de la ideología obrera. En los países Europeos, la planeación se originó con miras a lograr la tranquila rehabilitación de posguerra y para utilizar en forma eficaz la ayuda Estadounidense bajo el "Plan Marshall" ; en el período inicial los planes de algunos países , como las Filipinas y otros fueron preparados , para ser elegidos por los empréstitos de los Estados Unidos y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD). En la mayoría de otros países la planeación fue adoptada como rápida realización del desarrollo económico.

La Planeación ha sido empleada como un medio esencial y extratégnico para un programa de Gobierno y actividad administrativa en atención a una variedad de objetivos; normalmente el objetivo primordial, es acelerar el desarrollo económico, tal es especialmente el caso en la mayor parte de los países de Asia, Africa y Latinoamérica donde los bajos niveles de vida de sus gentes y el rápido crecimiento de la población están combinados con gran expectativa por el sustancial progreso material en un espacio de tiempo relativamente corto. Estos países la planeación está siendo adoptada ampliamente y es considerada imperativa para la realización de sus aspiraciones. Algunas veces los objetivos especiales dan énfasis a aspectos relativos, eliminando el mal y persistente desempleo diversificación y modernización de la economía, crecimiento de las regiones atrasadas del país, corregir el desequilibrio en la balanza de pagos o en otros sectores de la economía etc. Sea lo que fuere la fuerza motivadora ella se basa en cada caso en el reconocimiento implícito e explícito de esta iniciativa privada y mecanismo mercantil son inadecuados los instrumentos para el cumplimiento de los objetivos arriba mencionados ya que el Gobierno tiene que asumir la responsabilidad para uno y otro proporcionando cierta guía y asistencia o supliendo la iniciativa del sector privado.

Así la Planeación, ha emergido como un instrumento para la movilización efectiva y óptima de invaluables recursos para obtener las metas deseadas del programa político nacional.

En la Planeación, en el sentido moderno se inició en la Unión Soviética en el año 20 de la presente centuria y en otros pocos países, a pesar de que únicamente en una modesta escala en el año 30. Durante éste periodo de preguerra y en los primeros años de la posguerra, la planeación económica mixta ha confinado principalmente el progreso de los países, como un medio para prevenir mayor desequilibrio y preparar la transformación de las economías de la guerra a la Paz. Fué únicamente en el siglo XV cuando el auge de la ciencia de planeación fué cambiada para acelerar el progreso de los países, menos desarrollados con economías mixtas. Sin embargo la ciencia del progreso planificado por economías mixtas es así, relativamente nuevo. Progresos considerables han sido hechos por la división o sea métodos y disciplinas para la formulación de planes de desarrollo. En comparación, sin embargo el requisito igualmente importante de proyectar una maquinaria administrativa efectiva para la preparación y ejecución de planes materiales económicos ha recibido atención considerablemente menos sistemática.

El presente trabajo a manera de Tesis, trata de relievlar la necesidad de la planificación en nuestro país en la medida y con la experiencia que sobre la materia se tiene de otros países subdesarrollados que han alcanzado un mejor nivel de vida, mediante la cooperación de los sectores económicos y una justa distribución de la riqueza nacional en proporción al P.N.B.

3. Necesidad de la Planeación

La Planificación del desarrollo se conoce públicamente como instituciones económicas que conducen al desarrollo económico, la efectiva maquinaria administrativa y la información estadística comprensible y

el conocimiento de los recursos naturales. El plan económico nacional opera a través y sobre las instituciones, económicas proveerían incentivos y recompensas por los esfuerzos fomentan el ahorro, asegura e -
fectivamente su movilización y los encarna en inversiones productivas y promueve la diseminación y difusión del conocimiento entre la gente.

La necesidad de las reformas en el campo de la agricultura y que cuenta con la mayor proporción de las fuerzas del trabajo total y es la única fuente al ingreso nacional en la mayor parte de países sub -
desarrollados está con creces reconocida. La abolición de funciones intermedias, seguridad de posesión, equitativa renta y facilidades de crédito institucional para los requerimientos del consumo básico y la inversión productiva son requisitos importantes para proveer incentivos a los cultivadores. El incremento en la producción de la finca depende de los prácticos progresistas de la finca y el empleo de nuevos y mejores potencias absorbidas como fertilizantes, semillas mejoradas y herramientas, insecticidas etc. El modelar es la función del servicio de extensión agrícola, que llegará a ser el distintivo permanente del sistema institucional de la economía agrícola de todos los países sub -
desarrollados. Aún en los Estados Unidos el servicio de extensión agrícola ha sido hace tiempo un clásico ejemplo de un método no determinado del programa político desarrollado en una progresiva y predominante economía orientada.

El abastecimiento de nueva y mejor fuerza potencial absorbida - puede estar colocada a través del servicio de extensión o agencias -
cooperativas. En cualquier caso esta tarea está encomendada a las agencias privadas, un gran cuidado tendrá que tomarse para garantizar la calidad y regular los precios de estas potencias absorbidas.

La institución de sociedades denominadas unidad ocupa una posición clave en el desarrollo de impresos modernos en gran escala, la -
cooperación capacita a los empresarios para movilizar pequeñas y dise

minadas economías en empresas de gran escala que requieren grandes su mas de capital y pertenecen a los recursos de pocos individuos.

4. Sistemas de Planeación

Los técnicos en materias económicas entienden que existen varios sistemas de planificación entre los cuales podemos contar los siguientes:

A) PLANEACION INTENCIONADA.

El señor Stalin, ha dicho, que dentro del sistema capitalista - "tienen una cosa que se parece a la planificación, pero sus planificaciones son pronósticos, planes al ojo, que no obligan a nadie, siendo imposible basarse en ellos para dirigir la economía de un país. Las cosas ocurren de una manera muy distinta entre nosotros. Nuestros planes no son pronósticos, ni se hacen a ojo, sino instrucciones que tienen carácter obligatorio para todas las gerencias y que determinan el curso futuro del desarrollo económico de todo nuestro país. Como veis, esto implica una diferencia de principio".

Los planificadores británicos, creían con el señor Stalin que los hombres, mandan en su medio económico, y que pueden establecer de antemano como deberían ocurrir las cosas, y luego proceder a que ocurran en la forma como lo han establecido.

La esencia de la Planificación Intencionada, es que una vez establecido el plan, los planificadores tienden a caer en un estado de ánimo que les predispone a hacer todos los sacrificios, o hablando más exactamente a imponer a los demás todos los sacrificios, para que se llegue a realizar el plan. Por este sistema cualquier plan que demande sacrificios, deberá despertar recelos, puesto que lo que se persigue con un plan debería ser disminuir sacrificios y no aumentarlos.

10029

Pedría hallarse a éste sistema una gran analogía, con el de una fuerza de socorro que acomete la empresa de llevar víveres a una guarnición sitiada y hambrienta. La fuerza de socorro tropieza con dificultades inesperadas y se ve obligada a consumir, además de sus propios víveres, los que llevaba para la guarnición. Pero llevada de ciego ímpetu por aliviar la fuerza sitiada, sigue avanzando y alcanza de un modo brillante su objetivo, cuya consecuencia, como es natural, es la de agravar los sufrimientos de la guarnición al aumentar el número de personas que tendrán que alimentarse con las reservas agotadas de aquella.

B) PLANIFICACION LIBRE

El sistema de Planificación Libre, es la antítesis del sistema de Planificación Intencionada, porque aquel tiene en cuenta la posibilidad de que el Plan deje algún espacio a la empresa privada; en parte, debido a que hacen hincapié en la necesidad de planificar en favor de la "libertad", y lo que es más importante, porque proveen un procedimiento para que el plan surja igual, que en una conferencia de Cuáqueros, surge el sentir de la reunión, de una discusión extensa del plan en todas las capas de la comunidad. Es preciso resumir todos los hechos, consultar todos los intereses, y explicar al público, de arriba a abajo el plan resultante. Al respecto el señor Morrison ha dicho, " La idea de la Planificación se encuentra asegurada por encima de los partidos políticos. Solo existe en la sociedad democrática una base sobre la cual levantar la planificación, y ésta base es que todas las secciones de la comunidad conozcan el lugar que ocupan dentro de ella y acepten deliberadamente las obligaciones y lealtades que de ellos se derivan, como nosotros creemos en una sociedad libre, debemos tener el valor de nuestras convicciones y confiar en que el pueblo realice, mediante la comprensión y el apoyo a un plan convenido cosas mayores que las que otras naciones podrían realizar llevando a efecto por un orden y mando un plan que les dicten sus jefes " .

Sin embargo, este tipo de planificación tiene defectos muy serios; es imposible recoger todos los datos de la realidad, en especial los que se refieren a los hechos futuros. Y que es lo que ocurriría si el pueblo no se pone de acuerdo? o tarde en ponerse de acuerdo? y que para cuando se haya conseguido eso se imponga la necesidad de otro plan?

C) PLANIFICACION FLEXIBLE.

Existe un tercer grupo de planificadores que preconizan el sistema de la Planificación Flexible, quienes sostienen ideas que discrepan con las de la Planificación Obligatoria. Atribuyen una gran importancia al dar al plan tal flexibilidad y a la posibilidad de alterarlo con tal rapidez que nunca pueda la realidad falsificar el plan. A este respecto el señor Dalton decía ante la Cámara de los Comunes: " No deben estos planes reducirse a simples ensayos. Es preciso hacerlos compatibles con las posibilidades prácticas. No deben ser demasiado rígidos ni apergaminados. Deben tener capacidad para ajustarlos continuamente conforme cambian las situaciones. Jamás nos será posible permanecer sentados, como imaginan algunos planificadores, cerrando nuestros ojos y dejando que el plan lo haga todo, igual que los pilotos automáticos de un aeroplano. El éxito de la planeación exige una eterna vigilancia. Hemos tenido que modificar rápidamente nuestros planes. La marcha de la política y de la economía internacional y hasta de la naturaleza misma, nos ha sido mucho más desfavorable de lo que se habría podido esperar razonablemente " .

Es muy fácil que este tipo de planificadores se conviertan en una amenaza para el pensamiento lógico, si consiguen modificar sus planes con la rapidez necesaria, para ajustarse rápidamente a los hechos, por qué entonces llega a creer que está controlando el sistema económico, siendo así que solo está controlando las estadísticas de su propio plan.

Esto es malgastar el esfuerzo, como lo sería el que un hombre se tomase gran trabajo en que su reloj marchase con escrupulosa exactitud

primas, para terminar descubriendo que por desgracia, no podría poner en marcha la fábrica, porque se había olvidado de comprar aceites, lubricantes, lo natural sería pensar que su planificación había experimentado un fracaso. Si, nos dijese que ésta clase de tropiezos es inevitable, tomaríamos sus palabras como una manera de salir del paso. Sin embargo cuando los planificadores totalitarios nacionales cometen esta clase de equivocaciones, pretenden que acojamos entusiastas esa dislocación como una prueba de que nos hallamos en tiempo de expansión.

E) PLANIFICACION A OJO

Por último un quinto grupo de planificadores, que al decir de Stalin planifican al ojo, parten del principio de que los acontecimientos están determinados por fuerzas que parcialmente al menos, escapan a nuestro control. Tienen en cuenta lo que puede ocurrir verosimilmente en el futuro pero reconocen lo falible de las previsiones económicas. El señor Attlee dice al respecto: "Aunque quizá tengamos que planificar sin tener en nuestras manos todos los datos, siempre es éste mejor que carecer de plan. No tenemos más remedio que llevar a cabo una especie de pronósticos económicos".

Las actividades de los planificadores a ojo, no tienen mucha trascendencia; mientras no hacen nada que comprometa a otros. Pero por lo visto, el estado de planificar a ojo es altamente transitorio porque, si lo que prevén resulta sombrío, pasan fácilmente a intentar evitar por medio de actos positivos lo que, justa o equivocadamente, ven en el futuro. Si su pronóstico es favorable, se verán tentados a intentar hacer que lleguen a realidad las condiciones apetecibles mucho antes de lo que normalmente era dado esperar. La verdad es que entre muchos planificadores, parece existir una regla de acción: "avariguar lo que va a ocurrir y hacer que ocurra con mayor rapidez". En ambos casos la planificación a ojo, se transforma en planificación intensificada.

Importa precisar frente a los sistemas de planificación enunciados cual es a nuestro juicio el que mejor consulta la técnica económica, - cosa bastante difícil, ya que sin excepción todos tienen puntos de importancia suma, pero entre los cuales se destaca el sistema de "Planificación Flexible", como un medio eficaz para controlar la economía en un momento dado, sin que por ello se vaya a caer en el error de convertirse en meros contralores de las estadísticas del propio plan, sino en ejecutores del plan total en la forma y medida en que las circunstancias lo aconsejen, de allí que se imponga la máxima con acierto de que es más importante averiguar lo que va a ocurrir y hacer que ocurra con mayor rapidez.

5. Planificación Soviética.

Todo programa supone una previsión del futuro. Supone un plan. Por eso existe una jerarquía donde primero está el Plan, luego el programa, sub-programa y proyecto. La programación económica puede ser una previsión que no tenga ninguna seguridad de cumplirse. Puede ser también parte de una planificación económica.

En el presente estudio se considerará en éste sentido y por eso se tratará de profundizar en la noción de planificación. La planificación económica es el conjunto de medios y de fines que se determinan para el desarrollo de los bienes y servicios de una sociedad determinada.

La planificación económica puede ser distinta de una comunidad a otra, de un país a otro, de una región socio-económica a otra. También puede variar de acuerdo con los regímenes y la clase de autoridad que la plantea y ejecuta. Esto determina variables en un país capitalista desarrollado o en proceso de desarrollo o en un país socialista.

La planificación en los países socialistas fué el resultado de las necesidades más que un efecto premeditado de los técnicos marxistas.

La Unión Soviética, tuvo que abordar desde el principio del régimen socialista la penuria de materias primas. Fué necesario centralizar su repartición. Esta centralización y ésta repartición exigieron a su vez centralización de informaciones. La labor del Consejo Superior de la Economía Nacional (creado por Lenin el 5 de enero de 1.918) se redujo, al principio, a la aplicación a la industria de los "Questionarios Estadísticos" utilizados para la agricultura, desde hacía mucho tiempo en otros países.

El "Servicio de Coyuntura" hacía previsiones a nivel Nacional - que poco a poco se transformaron en directivas. El Gos Plan (Comisión del Plan del Estado) comenzó en 1.921 a hacer proyectos de planes quinquenales para la industria metalúrgica y los transportes. Solamente después de 15 años se fijaron métodos y teorías para una planificación Nacional. Es de notar que al comienzo ésta se llevó a cabo respetando la propiedad privada de la mayoría de los medios de producción. Por lo tanto, no era muy diferente de la planificación que se hace hoy en países capitalistas. Solamente cuando el Estado controló los principales medios de producción, pudo planificar con verdadera fuerza imperativa.

Mucho se ha discutido sobre la posible evolución económica de Rusia si hubiera continuado dentro del proceso capitalista que se desarrollaba en el resto de Europa. Sin embargo, esta es una suposición irreal. Debemos atenernos a los hechos y analizarlos como sucedieron históricamente. La Unión Soviética, gracias en gran parte a su sistema de planeación económica con control del Estado sobre los medios de producción, ha llegado a ser hoy en día, por lo menos la segunda potencia económica del mundo partiendo de un estado de sub-

ma manera que los países socialistas, es un efecto del desarrollo económico y de la competencia. Sin embargo, en los primeros que ahora se consideran, las características de la planeación son aún muy diferentes a las que son propias de los países socialistas. Con todo es necesario anotar de que manera las "necesidades generales" han sido tomadas progresivamente más en cuenta en los países capitalistas. Para hacer éste análisis debemos adentrarnos algo en la evolución de la estructura política de éstos mismos países.

Recién establecidos los regímenes democráticos los grupos de presión minoritarios orientaban la política económica. El desarrollo económico trajo consigo un desarrollo social caracterizado por una elevación de los niveles culturales y económicos de los grupos mayoritarios. La doctrina marxista y el movimiento social cristiano alimentaron la formación de organizaciones populares. La escasez de mano de obra calificada primero y de mano de obra nacional, en general, después, hicieron más poderosas las organizaciones nacionales de trabajo.

Con la elevación del ingreso nacional, vino la elevación evidente, aunque no proporcional, del nivel económico de los grupos mayoritarios. Esto facilitó el aumento del nivel educacional, de las cooperativas de todo género, dentro de éstos mismos grupos que empezaron a ejercer presiones diversas y eficaces sobre organismos gubernamentales. El juego de fuerza entre las minorías, detentadoras del poder económico y las mayorías organizadas, se hizo más equitativo. Los intereses particulares se hicieron más generales. Esto, naturalmente dentro del ámbito nacional, ya que en relación con la política internacional, los intereses de los países indigentes eran sacrificados a los de los países ricos. La predicción de Lenin comenzó a cumplirse: El capitalismo nacional se convirtió en imperialismo Nacional.

La característica que diferencia fundamentalmente a la planificación capitalista de la planificación socialista es el grado de con-

desarrolle en el año de 1.917.

A que le podemos atribuir principalmente ese desarrollo ?

Sin necesidad de adentrarse demasiado en la teoría de la Plus - Valía se puede afirmar que la Unión Soviética ha utilizado, casi en totalidad y en forma progresiva las ganancias de la producción Nacional en fines comunes y técnicamente planificado. Este resultado tiene una estrecha relación de causalidad con la teoría Marxista. Sin embargo, cabe preguntarse, hasta donde otra ideología, por ejemplo, de tipo capitalista, habría podido inspirar efectos económicos semejantes?. Hasta donde están aplicados los principios materialistas en la orientación autoritaria de las investigaciones ?.

6. Planeación Democrática

La Planificación capitalista a nivel Nacional, solamente se encuentra en Alemania antes de la última Guerra Mundial.

Exceptuando planes parciales, únicamente después de ésta época, encontramos en casi todos los países una planificación económica Nacional. La tardanza en la aparición de dichos planes se puede atribuir a las siguientes causas :

- a) Recursos suficientes en cuanto a materias primas;
- b) Ausencia de integración regional ;
- c) Falta de planeación generalizada al nivel empresarial y local
- d) Ausencia de datos estadísticos suficientemente completos y exactos.
- e) Ausencia de una concepción suficientemente intervencionista del Estado.

La planificación económica en los países capitalistas, de la mis

control sobre las inversiones y la rapidez con que esto se adquiere.

En el momento actual el control sobre las inversiones ejercidos en los países capitalistas, realizado por sistemas indirectos tales como los impuestos, el crédito, los subsidios etc., es bastante generalizado. Sin embargo, nunca alcanza al grado de intensidad de los países socialistas y los intereses particulares, aunque intervenidos no dejan de ser importantes en las decisiones de la política general.

En cuanto a la rapidez, es cierto que la adquisición del control supuso en los países socialistas un proceso de varios años como se expuso otras. Con todo, la orientación hacia los intereses comunes y el criterio técnico imperaron desde un principio y el proceso fué evidentemente más corto.

7. Planificación en Países en vía de Desarrollo

Los países indigentes han sido llamados países subdesarrollados países en desarrollo o en vía de desarrollo.

Las denominaciones diversas ultimamente han adquirido un carácter eufémico, más conforme a una delicadísima paternalista que a un criterio técnico.

El subdesarrollo tiene evidentemente diversos grados. Sin embargo un país subdesarrollado es diferente de un país "en desarrollo". El primero se encuentra estructuralmente imposibilitado para desarrollarse. El segundo ya ha pasado por el que es ha solido llamar, punto de "arranque" del desarrollo. De lo contrario no se podría llamar "en desarrollo".

La planificación en los países subdesarrollados se debe beneficiar hoy en día, de las experiencias adquiridas en la materia tanto

legiadas, equivaldría a malgastar o a reducir peligrosamente los recursos cambiarios de que se dispone para atraer las inversiones extranjeras.

Las regiones subdesarrolladas, se han dado cuenta de tales contradicciones y, en muchas de ellas, la planeación económica constituye ya un poderoso instrumento de recuperación, así se trate de planeamientos integrales, como en la China, o de sistemas económicos mixtos dirigidos por el gobierno.

La necesidad de planeamientos integrales, de otra parte surge de la magnitud de problemas humanos, porque solamente aquellas naciones que han superado definitivamente su antigua estructura feudal pueden elevar adecuadamente las condiciones de vida de la mayoría, de ordinario reducidas a niveles antrahumanos; porque solo tales países pueden activar los recursos financieros potenciales y los excedentes económicos, estimulando la aparición del impulso creador en las masas, y porque solo ellos pueden poner en movimiento el mecanismo del desarrollo hasta donde lo requiere la industrialización y la modernización de las enormes regiones subdesarrolladas del Asia, el Africa y Latinoamérica sin tener a la corrupción administrativa.

"En Cuba, el "Che" Guevara, compara el fenómeno del subdesarrollo con un caso de enormes cabenas, torax anochudon piernas muy débiles y brazos demasiado cortos. Inarmónico conjunto, en cuanto es el producto de un desarrollo desequilibrado. Los nuestros observa, con países con economías distorsionadas por la política imperialista que ha incrementado enormemente los sectores industriales, agrícolas, que complementan el complejo de su peculiar economía. El subdesarrollo, o desarrollo desequilibrado, trae consigo una peligrosa especialización en la producción de materias primas, lo que mantiene a nuestros pueblos en peligro de morir de hambre. "esotros, los subdesarrollados, somos los países del monocultivo, del producto único, del mercado único, que fija e impone los términos de esa venta " .

CAPITULO IV

LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PUBLICO

1. Organización Administrativa

Es incontestable que solo mediante la comprensión cabal de las características esenciales de la planificación podemos llegar a soluciones adecuadas para los problemas de organizar y metedizar la administración.

Resulta evidente que la función de planificar debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración, la planificación administrativa es la deliberación racional y consciente, para trazar el curso de acción, debiendo rechazarse, por lo tanto la noción de que planificar es tarea exclusiva de los mas altos escalones en la jerarquía.

Aún en un sistema de fuerte centralización política como el de la Unión Soviética se ha demostrado que es indispensable la participación de todos los niveles y sectores de la administración pública en el proceso de la planificación. Debemos anotar que en este caso, el gobierno por controlar directamente toda la actividad de producción y distribución económica, tiene una tarea más amplia y compleja que la de los países de democracia capitalista. Desde el principio se reconoció el principio enunciado, creándose una compleja red de comunicaciones entre el Gosplan (organismo central) y las comisiones de las repúblicas, las regionales, las provinciales, las de distrito, las de las ciudades y las departamentales llegando hasta las divisiones más subordinadas de las unidades de producción.

De la situación Rusa podemos derivar lecciones útiles para los demás países. Si allí la experiencia ha hecho prevalecer el principio de participación general en la planificación, tanto más válido resulta

1000

éste en sistemas político-administrativos donde la exigencia de centralización no es tan intensa. Sin embargo, en estos otros sistemas, se fomenta a menudo la práctica de instituir excesiva centralización dentro de la rama ejecutiva del gobierno, a pesar de que la organización política se base en el liberalismo y la democracia. Aparte de que esta tendencia puede llegar a pervertir el carácter democrático del sistema político, desde el punto de vista de la eficiencia constituye una importante falla en la fase de formular programas, así como en los demás aspectos de la administración pública.

Entendemos la función de planificar como la Programación del trabajo. Es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones debidamente integrado, que determinan los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos. Un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización especial de las actividades, y otras especificaciones necesarias para encausar racionalmente la conducta de una persona o un grupo.

Del mismo modo que una persona puede trazarse racionalmente un curso de acción pensando antes de actuar, una vez de dejar que su conducta determinada por los hábitos, la subconciencia, la ignorancia o cualquier impulso irracional, así también una entidad administrativa, tiene la opción de planificar su trabajo.

Lógicamente éste es el requisito primario y más elemental de la administración, que consiste precisamente en la ordenación sistemática de la conducta para la consecución de ciertos propósitos determinados. Si no media un mínimo razonable de deliberación que oriente las actuaciones, éstas no merecen calificarse como administrativas. El proceso de programar es parte indispensable de la función administrativa. Sabemos que entre otros, son síntomas frecuentes de la patología adminis-

trativa la falta de claridad en cuanto a los propósitos principales; la rutinización, que hace perder el rumbo, subordinando los fines primordiales a las técnicas de procedimiento; y la festinación, que caracteriza la urgencia implacable de la práctica, incapacitando a los administradores para el estudio y la meditación.

Como otra prueba de que los principios de la planificación no son tan evidentes en la práctica, puede señalarse el hecho de que el interés por sistematizarlos en la administración pública es muy reciente.

La tendencia a formular planes globales de largo plazo y crear instituciones para tal propósito es una evolución de los últimos veinte años, cuyo ímpetu comensó en el primer Plan Quinquenal de 1928 de la Unión Soviética. A partir de la Segunda Guerra Mundial se extiende por casi toda Europa y también por algunos países de otras regiones, dejando de ser patrimonio exclusivo de los regímenes comunistas para lograr aceptación en los sistemas de capitalismo modificado. Todavía quedan muchas jurisdicciones sin planificación sistemática de largo plazo. Esta es la situación de la mayor parte de los gobiernos Latinoamericanos, aunque ya está tomando vigencia el sistema como en Bolivia la "Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento", en Colombia, el "Departamento Administrativo de Planeación", en Puerto Rico, "La Junta de Planificación", en Chile "El Consejo de Economía Nacional", en México "La Comisión Federal de Planificación" etc.

En Estados Unidos, no existe un organismo central que coordine la formulación de programas, de largo plazo, para todo el gobierno federal. Muchos de los países que han institucionalizado la planificación central carecen de verdaderos programas de acción, pues sus planes generales son solo especulaciones analíticas de las tendencias económicas. Así ocurre por ejemplo en el Brasil y lo demuestra el Presidente Getulio Vargas, en un mensaje al ^{Congreso} Congreso, cuando dice "La creación de un órgano central de planificación y coordinación, reclamada por todos los que estudian profundamente la realidad Brasileña, hará posible.....la actuación armoniosa y sistematizada de toda la administración federal".

En general la Planificación Gubernamental de largo plazo se encuentra en las primeras etapas de sistematización, y aunque promete, ser una de las contribuciones más valiosas de la disciplina de la administración pública, en todas partes necesita todavía cultivo intenso. Es verdad que en cualquier empresa administrativa las posibilidades de racionalidad están limitadas por diversos factores. La deliberación sistemática sobre los programas del gobierno se encuentran muchas veces afectada por tendencias deterministas de la evolución social, por la situación política por presiones de grupos, por condiciones personales y otras influencias ajenas al control de los planificadores. En cualquier caso, es una tarea difícil. Pero, aparte de estas limitaciones y dificultades prácticas, es evidente que las actuaciones administrativas deben tener planes que las encausen y que la formulación de dichos planes debe alcanzar el máximo grado posible de racionalidad.

Y al hablar aquí de la planificación como uno de los procesos principales de la administración pública, es preciso, antes que nada prevenirnos contra la posibilidad de ciertas tergiversaciones en el uso del término.

El peligro de caer en la confusión es grande, puesto que el concepto "planificación" se halla en el centro mismo del debate político de nuestra época en cuanto al grado de participación que al Gobierno corresponde en la dirección de los procesos sociales. Es natural, que su uso se preste a malas interpretaciones.

"La Planificación puede definirse como la elección consciente y deliberada de prioridad económica por alguna autoridad pública.

Igualmente los planificadores han definido la materia así "La planificación puede definirse como la guía de las actividades económicas por un organismo de la comunidad, valiéndose de un proyecto que describe, en términos cualitativos y cuantitativos los procesos

de producción, que deben llevarse a cabo durante un período determinado del futuro".

Consideramos por un momento la versión de que planificar es controlar o dirigir desde el gobierno la conducta de los ciudadanos de acuerdo con un plan. Esta interrelación del término es la que le lanza al foro donde se discuten los grados y las formas desecables de intervención gubernamental.

Los comunistas postulan el máximo grado de control gubernamental sobre la economía y otros aspectos de la vida, por lo menos en la etapa de la dictadura del proletariado. Los socialistas democráticos - también propician un alto grado de dirección reglamentación y estímulo de los procesos económicos insistiendo en que tal participación del gobierno debe basarse en procedimientos de representación y responsabilidad democráticas y libertarse frente a las libertades más fundamentales de la tradición occidental. A pesar de las diferencias en ambas posiciones la idea de planificación conlleva la tesis de que al gobierno corresponde en alto grado, la responsabilidad de orientar y coordinar la vida de la sociedad.

Esto es la connotación por la cual un grupo muy respetable, que defiende los postulados del liberalismo, rechaza el concepto de la planificación. Separado de los intereses creados y el conservatismo fanático, éste grupo presenta fuertes argumentos en favor del bienestar general y aún de formas más equitativas de distribución económica pero en contra de las intervenciones del gobierno, por considerarlas contrarias a la eficacia en cuanto trastornan el sistema económico del libre cambio y peligrosas en lo que se refiere a las libertades de los ciudadanos. Señalan como signos de alarma los excesos de la Alemania Nazi, la Italia Fascista y la Rusia Comunista. Es natural, pues, que en la opinión pública de muchos países la mera mención de la palabra planificación sea motivo de sospecha.

Por el principio de la Universalidad, la planificación debe abarcar todas las fases de la administración y preveer, hasta donde mas sea posible, todas las fases de la administración y preveer, hasta donde mas sea posible, todas sus consecuencias. Este requisito de universalidad es indispensable, porque la parcialidad vicia inmediatamente cualquier intento de programación. Sin referencia a los datos o a las decisiones ausentes, la parte articulada de un plan corre el riesgo de equivocarse rotundamente.

El principio de la universalidad nos lleva lógicamente a la conclusión de que el gobierno debe tener un plan general de todas sus actividades. Sin una visión de conjunto, sin un programa global, es imposible calibrar debidamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo y otras cuestiones. Las normas más específicas han de derivar su validez y efectividad de las más generales.

Por el principio de Unidad, es de la esencia misma del plan, el que sus partes estén integradas en el conjunto. El requisito de unidad es esencial, pues en la medida en que no se cumpla se anula la planificación. En todos los planes de gobierno, incluso los que presentan mayor formalidad en el proceso de su creación y en la ordenación de sus decisiones, es posible encontrar innumerables demostraciones de falta de unidad. A veces, dichos planes constituyen una mera suma de cantidades de dinero cuyas relaciones mutuas no se han declarado.

En parte este defecto tan frecuente proviene de la dificultad y complejidad de ciertos problemas de ordenación social, ante los cuales la inteligencia humana no ha podido desarrollar métodos adecuados de pensamiento y acción. Pero, aparte de estos obstáculos formidables, hay infinidad de fallas que se cuentan con excusas tan serias sino que se deben a deficiencias técnicas en el sistema de planificación o a exigencias políticas del momento. Independientemente de las causas particulares que puedan prevalecer en sitios y tiempos determinados

podemos ilustrar aquí algunas manifestaciones de la falta de unidad en la planificación.

En países que se encuentran en las etapas iniciales de programas de industrialización puede observarse la desarticulación a que nos referimos en las contradicciones entre el sistema impositivo, de un lado y las ayudas gubernamentales a la iniciativa privada, de otro lado. Aparte de los dilemas siempre presentes en la imposición de contribuciones, causadas por conflictos entre el propósito de mayor equidad - en la distribución del patrimonio colectivo y el de estimular la eficiencia de la productividad, vemos a menudo contradicciones innecesarias. Las incidencias de los impuestos no se adaptan a los planes de fomento económico, sino que desalientan los ahorros y las inversiones. Así mismo, las oportunidades de crédito se encuentran completamente desorbitadas desde el punto de vista de facilitar la formación de capital.

Por último, encontramos que el concepto de planificar entraña la idea de Previsión. Un plan es una formulación racional y consciente de un conjunto de decisiones para guiar la acción futura. Es distinto de un mero acto de voluntad repentina, o de las imprevisiones ad-hoc, por mas sabias que éstas puedan resultar.

Para dar vigencia al principio de la previsión, se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones que se adapten a la realización de los propósitos. Preferiblemente, el periodo total debe ser amplio, para que realmente haya previsión del futuro y así los pasos inmediatos se orienten por las tendencias y los objetivos de mayor alcance.

Aunque en la práctica se ha repetido la preferencia por el plazo de cinco o seis años, no puede establecerse ninguna regla de validez general. En cada caso deben fijarse los límites de acuerdo con las condiciones existentes en cuanto a la capacidad para prever las

condiciones futuras. La estabilidad del gobierno, la existencia de un consenso social en favor de las decisiones fundamentales, la eficiencia en la obtención de datos y en la formulación de programas, la probabilidad de evolución social sin cambios violentos, son todos factores a favor de la planificación a largo plazo. Pero aún en situaciones de mayor variabilidad es función indispensable del sistema político el interpretar el rumbo de la sociedad y orientar de manera correspondiente la participación del gobierno.

En esta línea de pensamiento es inaceptable el plazo presupuestario de un año a que se limita la planificación en muchos países. Independientemente de las otras fallas que puedan encontrarse en tales presupuestos desde el punto de vista de la planificación es evidente que en un período tan corto no permite interpretar ni orientar las tendencias principales de la evolución social. El presupuesto anual debe ser una fase de la planificación de largo plazo. Con mayor especificación en cuanto a futuro inmediato, ha de constituir el programa de trabajo del gobierno expresado en términos financieros. Y para adquirir éste carácter, deberá nutrirse de la programación fundamental de más amplio alcance.

Nada de lo dicho hasta aquí supone la creencia tan equivocada y perjudicial, de que la planificación consiste en formular en momentos determinados, programas de suficiente validez y obligatoriedad para regir sin revisión por un tiempo definido. Aunque la gestión planificadora debe tener un grado razonable de éxito en su anticipación y orientación del futuro, no puede suspenderse la obligación de revisar constantemente el curso de los acontecimientos para hacer los reajustes necesarios a la luz de las variantes imprevistas. Ha de ser un proceso continuo de programación, porque así lo exige, primero la dinámica de la vida humana, con su enorme variabilidad de hechos y propósitos, y, de otra parte, la insuficiencia de los métodos disponibles para analizar y encausar los procesos sociales.

En varios países se sigue la práctica de formular un plan de lar

ge plazo, de cinco a seis años, que revisa anualmente añadiéndose anualmente cada vez un año más de programación. Según éste método, en la revisión de 1954 el plan de 1953-1958 se convertirá en el de 1954-1959 y, aunque se mantendrían en todo lo posible las líneas generales del programa anterior, se incorporarían los cambios necesarios a la luz de las nuevas circunstancias.

Los criterios de revisión constante y flexibilidad aconsejan no dar a los planes de large plazo obligatoriedad de ley. Deben adoptarse como modelos, cuya sanción prevenga de la validez intrínseca de sus proposiciones, de la racionalidad misma con que proyecten la acción futura. Es en las leyes y en los presupuestos anuales donde adquieren vigencia oficial las especificaciones del programa.

2. Teoría del Servicio Público

Contados tratadistas del Derecho Administrativo, entre quienes podemos citar a Jozé han denominado a ésta teoría "la piedra angular del derecho administrativo", ésta teoría tuvo su origen en Francia con el célebre fallo "Blanco" dictado por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873. En virtud del cual, el Estado responde por los actos de las personas que están a su servicio. Para los clásicos Duguit y Jozé, entre otros el Derecho Administrativo encontraba la explicación de todos los problemas a través de la teoría del Servicio Público, - concepto éste que ha sido revaluado por los modernos tratadistas del derecho.

En la constitución Colombiana, se encuentra la expresión servicio público, en los siguientes artículos : 7º "Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público", 18 : Prohibición de huelga en los servicios públicos; 39 : revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos. 76, ord. 9º : Creación de todos los empleos que deman

de el servicio público; 76, ord. 16 : Regulación del servicio público, determinando los puntos de que tratan los artículos 62 y 132; - 132 : Creación de los Departamentos Administrativos que demande el servicio público, 203; "a cargo de la República los gastos del servicio público nacional. Además el título V habla de las ramas del poder público y del servicio público. El decreto Legislativo No. 756 de 1956 que cambió el art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo, dice que se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directamente, o por personas privadas. Ineje enumera como actividades de ésta naturaleza las que se presentan en cualquiera de las ramas del poder público, las empresas de transporte, de acueducto, de energía eléctrica y telecomunicaciones, las de establecimientos marítimos, las de establecimientos de asistencia social, de caridad, y beneficencia, las de plantas de leche, plazas de mercado, mataderos, las de servicios de higiene y aseo, las de explotación, refinación y distribución de sal, de petróleo y sus derivados.

Autoriza finalmente al gobierno: "Cualquiera otra que a juicio del gobierno, interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El gobierno decidirá a cerca de la calidad de servicio público de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite el Consejo de Estado".

Esto que sirvió de base para que el gobierno Nacional dictara el decreto N° 1953 de 1959. Por el cual se declaró de servicio público la industria bancaria y que provocó el fallo arbitral del Presidente de la República sobre salarios y prestaciones de los trabajadores de los bancos.

En la teoría del servicio público se ha visto con acierto la conagración del intervencionismo estatal. En realidad ella ha correspondido al desso de hacer del Estado algo más que el guardián de las -

fronteras y de los derechos individuales, pero los seguidores de la escuela de Duguit y Jéze han confundido la noción del servicio público con el intervencionismo estatal. El Profesor Vedel nos recuerda - esta confusión y como Malino, desde hace varios años, viene insistiendo en la diferencia de servicio público y poder de policía, procediéndole éste último de intervención como el primero.

Entre los Tratadistas Colombianos, Eustorgio Sarria, seguidor de Jéze, y de la Escuela Duguitiana, superada por la evolución jurisprudencial y doctrinaria de larga data es en la misma confusión cuando expresa : "lógico es concluir que el intervencionismo de estado ha aumentado el número de actividades a cargo de la Administración, o bajo su dirección y por ende la noción de servicio público se ha ensanchado. Tal es el caso, por ejemplo, del control de precios, distribución y venta de artículos de consumo general y de cambios. En épocas pretéritas la libertad de industrias, sin restricciones predominaba; pero en la época presente el Estado, la Administración, interviene para defender al consumidor del acaparamiento, la especulación, el abuso etc., y entonces crea, organiza y dirige el servicio de control".

El Autor citado anteriormente propone como definición de servicio público la siguiente : "Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del servicio público, bien sea - que su prestación esté a cargo del Estado directamente, o de consociaciones o administradores delegados o a cargo de simples personas privadas".

Señala el mismo Autor como elementos de su definición :

- a) Una Actividad . Esta no debe ser una actividad cualquiera sino la organizada de acuerdo con los principios de la técnica, respecto de servicios públicos que satisfacen necesidades de carácter especial-

mente económico.

b) Una necesidad de carácter General. Entendiéndose por tal aquella que cobija a todos los sectores del conglomerado social, y cuya no satisfacción, total o parcial, traería graves perturbaciones sociales o económicas suficientes para destruir el orden público.

c) Un Régimen Jurídico Especial. Elemento este que surge precisamente de la necesidad del servicio público. La prestación regular del servicio público, la permanente protección de los intereses de distinto orden vinculados a él, demandan la adopción de un régimen jurídico especial. Las necesidades colectivas no pueden atenderse eficazmente con medios o instrumentos aptos solo para negocios de índole privada o individual. Este régimen jurídico especial, se halla contenido en actos jurídicos legislativos o reglamentarios, creadores de situaciones jurídicas generales.

d) Un Gestor. Existe una clase de servicios que únicamente al Estado está en capacidad de prestarlos eficazmente como son los de servicio de Policía, el de vigilancia interna, el de vigilancia o defensa exterior y el de justicia. Otros servicios públicos, están a cargo de concesionarios o administradores delegados, como el de teléfonos el de Transportes, etc. Además al Estado por medio de los llamados establecimientos públicos, como el de Crédito Agrícola Industrial y Minero, el Transporte Ferrero etc.

Existen además servicios que se prestan con la cooperación entre el Estado y personas privadas, como, la Enseñanza, la Asistencia Social etc.

3. La Inversión y el Gasto Público.

Presupuesto, es el acto condicional del orden administrativo, que determina para vigencia fiscal: a) el cálculo anticipado de las ren-

tas e ingresos; b) el cálculo anticipado de los gastos de inversión y funcionamiento de la administración pública y e) las disposiciones normativas generales de su ejecución activa y pasiva.

Existe una estrecha interdependencia entre las decisiones de un gobierno y el desarrollo del país, empleando este concepto en su sentido más amplio. Tal interdependencia es muy compleja, pues los mismos factores que producen un efecto en determinado sentido, más allá de cierto límite producen otro de sentido diverso. Además, la influencia de un factor aisladamente considerado puede ser totalmente distinta de la que ejerce al actuar en conjunción con otros.

Dada esa complejidad resulta imposible una acción pública de eficacia máxima recurriendo solo al buen sentido y a la inspiración para tomar las decisiones. En el pasado bastaban estas virtudes, pues, las responsabilidades del gobierno eran limitadas. En la actualidad hay que completarlas con métodos que permitan establecer que los objetos perseguidos son claros, realistas y compatibles entre sí, y que también sean compatibles y más eficaces las medidas adoptadas para materializarlos.

No existe método alguno para seleccionar objetos de naturaleza ética ni emitir juicios de valores invariablemente correctos, de modo que lo único que se pretende es lograr la aplicación de un sistema - que, dentro de una orientación socio-política y ética determinada, cualquiera que ella sea, haga posible concretar los objetos y los medios sin caer en incompatibilidades.

Determinar la política pública en departamentos, estancos, considerarla como una suma de partes autónomas, siendo así que es un conjunto de factores interdependientes y delicados, equivale a disminuir el ritmo de crecimiento y aumentar la inestabilidad. No es necesario buscar ejemplos de contradicciones en campos a que a primera vista no parecen relacionarse entre sí para poner de manifiesto el hecho que

se paga por la costumbre de tomar decisiones aisladas en las distintas actividades. Los ejemplos abundan aún dentro de las propias funciones económicas: Hay obras de riego en las que se construyen los canales principales, pero no los de distribución; hay planes de fomento industrial sin el correspondiente desarrollo de las fuentes de energía; hay carreteras pavimentadas donde no existe tráfico automotor; - hay planes de subsidios para distribuir el ingreso en un sentido, junto a sistemas tributarios que los distribuyen en sentido contrario; hay planes de estabilización monetaria junto a fuertes déficits fiscales y planes de desarrollo agrícola sin vinculación con los de desarrollo de los transportes.

Las contradicciones son también frecuentes en campos más alejados los unos de los otros; hay programas de desarrollo industrial que llevan a cabo los organismos económicos respectivos sin los correspondientes programas de formación de mano de obra especializada, que deberían propiciar las autoridades educacionales; hay construcciones de hospitales sin preparar paralelamente el personal de enfermeras; hay costosos programas de investigación agrícola sin los equivalentes servicios de extensión; hay nuevas leyes y responsabilidades tributarias, y no hay adaptación de la maquinaria administrativa para hacer cumplir esas leyes.

En realidad los defectos que en muchas partes se observan en la concepción y el cumplimiento de las decisiones del sector público son, en buena medida, consecuencia del retraso con que se ha perfeccionado sus métodos de acción frente a la velocidad con que se ha perfeccionado sus métodos y se han expandido las tareas que han de cumplir. Felizmente en los últimos años tanto la ciencia económica como la técnica administrativa, han realizado progresos que pueden servir para oclamar esa brecha aunque algunos de ellos se encuentran todavía en la etapa experimental no pudiendo afirmarse si alguna vez llegarán a ser instrumentos efectivamente útiles.

Gran parte de las decisiones de los gobiernos se expresan a través de sus presupuestos fiscales, sobre todo aquellas que más directamente influyen en los fenómenos económicos. De ahí que en los círculos técnicos se afirma que el presupuesto fiscal representa el plan de acción que se propone realizar el gobierno durante el período presupuestario.

Ahora bien, ese plan de acción ejerce inevitable y trascendental influencia en las decisiones económicas del sector privado y en el curso de los acontecimientos económicos de toda la nación. Considérese por ejemplo, el nivel de los gastos públicos. Lo que el gobierno gasta representa una demanda de bienes y servicios que, sumada a la demanda originada en el sector privado, constituye la demanda global. Y de este modo, si los gastos fiscales se modifican en una dirección dada, los gastos totales tenderán a moverse en la misma dirección.

Para un país de insuficiente desarrollo económico, que se empeña en elevar rápidamente los niveles de vida, el sistema presupuestario es vital. Sus recursos financieros son muy limitados, y sin embargo se requiere un gran esfuerzo por parte del Gobierno. La pugna entre los múltiples programas públicos para lograr el máximo recurso es intensa lo que aumenta la necesidad de asegurar la más juiciosa distribución de los recursos financieros disponibles.

En última instancia el sistema presupuestario está al servicio del bienestar del pueblo y por tanto cada mejora que se le incorpore aumenta las probabilidades de adelantar ese bienestar.

La planificación del presupuesto consta de procesos y mecanismos para definir objetivos y metas para la actividad gubernamental, estudiar y medir la magnitud de los problemas que el gobierno debe atender, y desarrollar programas de acción para alcanzar los objetivos del gobierno con la mayor efectividad. El presupuesto anual, una de las herramientas de la planificación es un buen sistema de planificación.

está íntimamente relacionada con los elementos de planificación a largo plazo. El presupuesto enfoca un año específico y brega con problemas del momento pero al hacerlo se ubica en un plano más amplio en el tiempo y en esa forma contribuye a lograr los objetivos de largo plazo del gobierno.

El Presupuesto de Gastos clasificado de diversas maneras, distinguiendo en primer lugar los gastos corrientes de los de capital; esta clasificación permite apreciar el esfuerzo que hará el Estado para fomentar el desarrollo económico, y el costo global de la Administración Pública. Es recomendable clasificar los gastos funcionalmente para reconocer los propósitos de la gestión gubernativa, pues en esta forma se verá en que medidas se profiere la educación a la defensa nacional o a la policía, la salud a los transportes, etc. Para facilitar el análisis, recomiéndase incluir una clasificación económica y funcional que permitirá precisar la cuantía en la inversión por función y el costo de cada una de estas por concepto de remuneraciones compra de material y otros componentes. Cada Presupuesto funcional debe clasificarse en subfunciones, señalando las metas que se intenta lograr en cada caso.

4. La Técnica del Presupuesto por Programas .

Para crear el Presupuesto Programático es conveniente elaborar toda una estrategia que conduzca, paso a paso, a la implantación y luego al funcionamiento del nuevo sistema.

Las herramientas fundamentales que deben manipular los gobiernos son principalmente dos: La Oficina Central del Presupuesto y los "Grupos Pilotes" de programación presupuestaria, instalados en los puntos estratégicos del aparato estatal.

Un Presupuesto por función y subfunción, no puede insertarse en la administración desde arriba; el trabajo básico debe iniciarse en

los planes intermedios a inferior.

De acuerdo con la experiencia de diferentes países entre ellos los Estados Unidos, Puerto Rico, y Filipinas, los principales pasos que han de darse para establecer un presupuesto por función, son los siguientes:

a) Decidir en el plan superior que participación tendrá el gobierno en la actividad económica; para este efecto, se fija la cuota de ingreso nacional que absorberá el sector público, asignando las partes correspondientes al gobierno central y a las entidades descentralizadas.

b) Fijar la participación del Gobierno en el Proceso de desarrollo, estableciendo las cuotas de los recursos gubernamentales que se destinarán a inversión, a consumo y a transferencias.

c) Asignar los fondos para consumos, transferencias e inversión entre las distintas funciones que cumplirá el gobierno el año próximo. Las cuotas para salud, educación, policía, agricultura etc., se asignan de acuerdo con los respectivos programas sectoriales del desarrollo.

d) Una vez fijadas las cuotas, la Oficina Central de Presupuestos debe contribuir a determinar los programas de trabajo que se desarrollarán para cumplir cada función; Los Ministerios y Servicios Públicos deben tratar de separar las subfunciones y establecer los programas, cuidando de definir la responsabilidad de los funcionarios.

e) Una vez terminados los programas, debe examinarse la estructura administrativa, de manera de responsabilizar a cada dirección, departamento, división de un programa completo o de una parte de él.

f) Definir las unidades de actividad dentro de cada programa; - las unidades pueden ser un producto final o una actividad o trabajo

g) Medir el costo de cada actividad, conociendo el volumen de los insumos y su respectivo valor, es posible determinar el costo de cada programa.

h) Organizar un sistema de informes internos con el objeto de me

dir los programas alcanzados en la ejecución del programa y de comparar sus resultados con el plan.

i) Presentar el proyecto de ley anual de presupuesto por subfunciones; para este efecto, habría que simplificar el sistema de apropiaciones de manera que, hasta donde fuera posible, cada programa se financiara con una apropiación.

j) Las cuentas para hacer el control y el registro de los gastos se debe abrir y llevar sobre la base de los programas, subdivididas en unidades de producto final o de trabajo significativo.

Conviene precisar que, al dar los pasos mencionados, la Oficina Central de Presupuestos debe mantener estrecho contacto con los funcionarios, impartiendo normas para dar unidad a las nomenclaturas y estructura de los programas. Pero conviene recordar que en la fase de instalación, residen los funcionarios la mayor responsabilidad que tienen a su cargo la preparación de los programas y presupuestos; son ellos los que deben procurar que los programas se estudien de manera que permitan orientar la administración en el sentido que ahí se fija.

5. La Planificación en Colombia

A lo largo de los siglos XIX y gran parte del XX en los países capitalistas se limitó la planeación nacional al desarrollo de políticas en ciertos campos tales como el libre comercio o proteccionismo, el patrón oro, los impuestos progresivos y unos cuantos más. En general se consideraba que la maquinaria económica funcionaba por sí sola sobre la base del móvil de lucro, de la libre competencia y de la movilidad de los factores de la producción. Se esperaba que estas fuerzas aseguraran que se produjeran bienes y servicios en respuesta a una demanda en las cantidades y calidades y en los lugares deseados donde fuera más económico producirlos. Se tenía la idea de que el sistema económico se gobernaba por sí solo, como ciertamente en general sucedía, aun que en el transcurso de este siglo fué creciendo lentamente el descon

tento con su funcionamiento y la intervención del Estado hasta que llegamos al derrumbamiento de la década de 1.930.

En el presente, en las economías capitalistas más avanzadas es costumbre y se espera que el Estado deba intervenir para evitar los abusos del monopolio, para asegurar un empleo relativamente pleno por medio de políticas monetarias, cambiarias y fiscales, para asegurar una mejor distribución del ingreso mediante una imposición progresiva por un lado y el desarrollo de servicios sociales por el otro, y así sucesivamente. A parte de estos servicios sociales y materias de guerra, que y cuánta calidad debe ser producida y a que costo y donde se le deja en bastante grado al libre funcionamiento de la maquinaria económica; con intervención ocasional por parte del Estado para absorber el desempleo esporádico.

La planificación nacional es tan vasta que seguramente hasta la breve historia de los últimos diez años es probablemente más extensa que lo que debía ser en un ensayo de tesis y nos deja poco espacio para discutir la Operación Colombina. Nos limitaremos a hacer notar las significativas diferencias en el enfoque entre la Operación Colombina por un lado y el enfoque de la CEPAL, por el otro.

Hasta donde el Plan decenal contiene un diagnóstico, este reside en una baja productividad general debida a insuficiente equipo. La Operación señala con precisión el problema del bajo ingreso en las regiones rurales y pequeños pueblos. Analiza el significado de la Revolución Técnica en la agricultura y en el transporte y encuentra que: a) hay demasiadas personas en el campo compartiendo ingresos demasiado bajos; b) que ésto no puede ser remediado tal como el Plan Decenal cree con un aumento general de la productividad en la agricultura o con algo la Reforma Agraria.

Como parte del diagnóstico del problema, la Operación subraya la corta duración del año de trabajo, la substitución del equipo de capital la falta de exportaciones diversificadas la existencia y las conse -

cuencias de la enorme desigualdad entre los ricos y los pobres, y entre los habitantes urbanos y rurales el bajo nivel de eficiencia y de capacidad de la administración pública y las nocivas consecuencias del regionalismo.

Los objetivos, de acuerdo a la Operación no deben ser una tasa promedio de crecimiento en la producción por cápita, tasa promedio de la cual puede ser consistente con una creciente desigualdad, sino más bien los pone en términos de un esfuerzo concentrado e integrado por crear nuevos empleos urbanos para tantos habitantes rurales y de los pequeños pueblos como sea posible.

Esto podría realizarse en la fase inicial o de emergencia utilizando todas las divisas y controles disponibles para inducir a la industria a que opere en dos o hasta tres turnos de trabajo diarios y convirtiendo numerosas fiestas en días de doble pago. El programa implicaría realizar un mayor esfuerzo en los campos de vivienda, servicios públicos y educación en las ciudades más importantes, y una reducción en la construcción de viviendas suntuarias de la mayoría de los planes de desarrollo, la operación podría el énfasis en ofrecer un mínimo nivel de vida decente para tantos como sea posible antes de dedicar un mayor esfuerzo a industrias secundarias y a los aspectos suntuarios. En otras palabras durante un período de emergencia el Estado debe modificar el patrón de demanda hacia la vivienda, servicios públicos y bienes de consumo masivo. El mejoramiento de las condiciones rurales debe surgir de una mayor demanda para su producto y de un número menor de productos.

Naturalmente se deben hacer enormes esfuerzos para diversificar las exportaciones y por canalizar el mayor número de divisas disponibles de las exportaciones y préstamos a las Industrias de bienes de consumo como la de textiles y de la construcción que están operando cerca a su máxima capacidad.

En la segunda fase del programa se podría dirigir hacia un desarrollo urbano más repartido, y a medida que las condiciones en las regiones rurales mejoran significativamente, se podrían alejar los controles para permitir una construcción más diversificada y de edificios para oficinas y la producción de bienes intermedios en los centros urbanos.

Reconociendo el bajo nivel de eficiencia de la administración pública, la mayor parte del programa sería administrado por un nuevo fondo de desarrollo, en el cual los prestamistas extranjeros tendrían una representación minoritaria y por una nueva corporación financiera de vivienda.

Hay numerosos aspectos del programa integral en los cuales no se puede ahondar aquí. Para los propósitos presentes las cosas importantes a las cuales hay que dar énfasis son la esencia de objetivos específicos en términos de bienestar humano y la concentración de los esfuerzos y de los recursos para alcanzar dichos objetivos en el menor tiempo posible. Por eso en el diagnóstico, objetivos y programación, la operación Colombia propone un nuevo enfoque diferente.

La analogía que considero como las más descriptivas en cuanto a la motivación del programa es aquella de emprender una guerra, pero una guerra contra la pobreza. Su inspiración se veía bien expresada por el poeta Longfellow en el poema evangélico al describir a Acadia "donde los ricos son pobres y los pobres disfrutaban de abundancia".

CAPITULO VLA PLANIFICACION EN EL SECTOR PRIVADO1. Sector Primario - Agricultura y Ganadería.

En todos los países económicamente avanzados el adelanto técnico de la agricultura ha jugado un papel preponderante en el desarrollo económico general. La productividad por agricultor y por hectáreas ha crecido anormalmente en relación al siglo pasado, proceso que se aceleró más aún en los últimos veinte años. Es de capital importancia que en los países subdesarrollados se estudie y se entienda en que forma los avances técnicos pueden contribuir a la creación de un alto nivel de vida. Esta contribución no se hace, como pudiera creerse en principio, mediante una baja progresiva de los precios agrícolas en relación a los otros precios, ni se evidencia, después de llegar a cierto nivel en un continuo aumento en el consumo por cabeza de bienes agrícolas.

La contribución efectiva de la técnica agrícola al progreso económico, radica en la liberación de fuerza de trabajo agrícola para la producción de otros bienes. Si esta fuerza no es absorbida en otra clase de producción no se deriva beneficio alguno. Es cierto que los habitantes urbanos podrían obtener alimentos a precios más bajos, pero esta ventaja se contrarresta por la baja en los ingresos de los agricultores.

El proceso económico, mediante el cual las mejoras en la productividad agrícola conducen al progreso industrial, es interesante. El primer paso se da cuando el incremento en la productividad, ante una baja elasticidad en la demanda, deprime los precios agrícolas y baja las ganancias de aquellos agricultores que no logran bajar sus costos. Por lo general, estos agricultores marginales serán aquellos en inferioridad de condiciones en lo referente a los suelos pobres en que trabaja

didias de emergencia.

La agricultura es uno de los pocos campos en el cual la competencia se muestra activa, no existe control sobre el número de productores ni tampoco sobre su producción individual. Hay poco esfuerzo hacia la maquinaria administrativa para estabilizar o prevenir bajas en los precios, que pueden ser ruinosas cuando el incremento de la producción, en términos relativos es superior a la demanda.

Algún grado de estabilidad se ha logrado para ciertos cultivos como la cebada, en el que los precios del producto los fijan los pocos compradores; pero aún en este caso, existe competencia entre calidades y entre agricultores de tipo comercial y de tipo colonial, y los aumentos de producción afectan a largo plazo el nivel de los precios que los escasos compradores pagan para asegurar su provisión adecuada.

Aún en el caso del café en el cual la regulación de los precios se ha perfeccionado en mayor grado, la facilidad de entrar en producción ha traído como consecuencia pequeñas unidades de explotación y escasos ingresos para sus propietarios.

No obstante lo anterior, en la mayoría de los cultivos la competencia no tiene control alguno y las consecuencias las sufren los productores, en particular los menos eficientes.

En la Industria tanto el volumen de capital necesario como las economías de producción en gran escala, y el mercado reducido limitan fuertemente el número de productores. En estas circunstancias, la competencia raramente se hace a base de precios, si no más bien de calidad, servicio, condiciones de crédito etc. El Estado no solamente consiente esto, sino, que en ocasiones ha disminuido la competencia restringiendo importaciones de bienes de capital en los campos en que se juzgó que existía capacidad sub-utilizada.

En la agricultura, al contrario, el gobierno ha tomado varias medidas para aumentar la competencia, llevando a cabo una continua campaña dirigida a incrementar la productividad y a abrir más tierra al cultivo. Las Misiones técnicas internacionales también se han mostrado partidarias de estas medidas. Sin embargo, mucho más efectivo que éstos esfuerzos ha sido el aumento gradual de la mecanización, el mejoramiento de semillas y la tecnificación de los cultivos. De varias maneras se ha propiciado que personas pudientes mecanicen e incorporen más tierra al cultivo para competir con la agricultura de la gente pobre, sin capital o técnica. Por otro lado, los agricultores pobres han sido exhortados a mejorar su técnica y su productividad para competir con la explotación comercial. Los propietarios de grandes extensiones sin utilizar o probablemente utilizadas están siendo amenazados con virtual expropiación si no involucran su tierra a un mejor uso, en otras palabras sino compiten.

La Ley de Reforma Agraria determinó que se levantara un censo de todas las propiedades particulares de extensión superior a 2.000 hectáreas. Su reglamentación exige gran cantidad de información relativa al uso de la tierra. Aparte de la adquisición y parcelación de tierras que pudiera hacer el Gobierno, existe una gran presión moral sobre los propietarios para que aumenten su ganado y mejoren sus pastos y cultivos; todo esto proveniente de factores muy distintos a consideraciones económicas sobre costos y demanda.

Una de las cosas más difíciles de entender, a cerca de la agricultura Colombiana es la competencia entre agricultores de tipo comercial y Colonial; entre una operación técnica pero costosa y una operación primitiva sin gastos en dinero efectivo. La competencia de la última hace la primera menos atractiva y frena la adopción de mejores técnicas. La competencia de la primera reduce los ingresos de los campesinos e impide que el crecimiento de la demanda urbana eleve los precios agrícolas en relación con los industriales.

En pocas palabras, la competencia entre la agricultura comercial y la de tipo Colonial tiende a restringir las utilidades o ganancias de la primera y a retardar el proceso de conversión hacia ella; esta misma competencia reduce las ganancias de los agricultores de tipo colonial y por lo tanto prolonga el período durante el cual es preferible utilizar mano de obra barata en lugar de máquinas, para los agricultores Coloniales.

La situación para millones de habitantes rurales, es decir la mitad de la población del país, se torna angustiosa de consecuencias insospechadas si no se incrementan las exportaciones, se aumenta la superficie cultivada y se mejora en la productividad. Es posible elevar enormemente la productividad agrícola acelerando su tecnificación; este puede beneficiar a la Nación siempre que se provean oportunidades de empleo para la población rural desplazada. Ignorar este dilema y llevar a cabo Reforma Agraria, carreteras de penetración, grandes proyectos de recuperación de tierras y mejorar las facilidades de crédito (todas tendientes a elevar la producción, fomentar la competencia y bajar los ingresos medios rurales) es una política cruel, injusta y sumamente peligrosa. Si se quiere evitar un desastre, los intereses reales y las necesidades del campesino deben ser atendidos y presentados vigorosamente. Esta es una responsabilidad de los representantes de la agricultura, que deben asumir cuanto antes.

Analiquemos ahora así sea someramente la situación ganadera en el país y encontramos que la población ganadera y la producción anual han dependido hasta hoy del crecimiento del mercado nacional. La producción anual de carne no puede crecer a mayor velocidad, que su demanda, sin que los precios bajen con relación a otros precios. El ganadero individual posiblemente no se da cuenta de éste fenómeno pero si se lo examina desde el punto de vista de la oferta y la demanda nacionales, se entenderá fácilmente.

Algunas consecuencias interesantes se desprenden de esta afirmación. Cualquier medida que tienda a aumentar la producción de la industria en relación con la demanda es intrínsecamente contraproducente. Una gran expansión del crédito por ejemplo, elevará inicialmente los precios del ganado joven y de las vacas y aumentará la cría, pero más tarde producirá una baja relativa en los precios, el sacrificio masivo de las vacas y un difícil ajuste de la población ganadera y de la matanza, a la demanda que se producía con el nivel inicial de los precios.

El crecimiento interno de la demanda de carne, es una función del aumento en el producto bruto interno. Como gremio los ganaderos deberían interesarse activamente en la política económica nacional. Se beneficiarían por ejemplo, en forma inmediata y considerable con los programas de desarrollo urbano y de industrialización y sufrirán las consecuencias de un atraso en el desarrollo del país, como le ocurrió en el año de 1.954.

El atraso técnico de la ganadería colombiana no es culpa de los ganaderos, sino las consecuencias económicas naturales de una combinación de factores como son la muy limitada demanda, especialmente para la carne de alta calidad y la superabundancia de tierras de pastoreo. Estos factores hacen más económica la ganadería extensiva que requiere poco capital y escasa técnica. Cuando la demanda aumenta especialmente para carnes de buena calidad, se justifica invertir más por cabeza y por hectárea.

Para un desarrollo más acelerado, requerimos más divisas de las que se pueden obtener del café. Por supuesto no debemos menospreciar ningún recurso pero es lógico que siendo las tierras de pastoreo nuestro mayor recurso natural deficientemente explotado, debemos hacer todos los esfuerzos para exportar pasto en forma de carne. No podemos pensar en exportar en grande escala sin mejorar la calidad de nuestra carne, lo que implica principalmente que debe sacrificarse el ganado

mucho más joven. Un animal de cuatro o cinco años, equivale a una persona de cuarenta años-

No es razonable planificar sobre la base de exportar carne joven de alta calidad y reservar para el mercado interno la carne vieja y de mala calidad. La industria es una sola y debemos colocarnos en posición de fluctuar entre el mercado extranjero y el nacional, desarrollando nuestra organización, investigaciones, mejoramiento sanitario y cualquier otro adelanto para poder aplicarlos a ambos mercados. Pero en realidad no existen incentivos para mejorar la calidad, lo que tiene importancia fundamental. Coaccionalmente personas interesadas hacen experimentos y sacrifican el ganado joven, pero solo por afición o para afrontar situaciones especiales. En general, no es retributivo hacer demasiados gastos para levantar ganado. Nuestro problema es en consecuencia, el de crear incentivos monetarios para la producción de mejor carne.

En resumen, entonces parece que un número de objetivos sumamente deseables pueden ser alcanzados únicamente bajo los principales auspicios y dirección de una fuerte organización nacional de productores. Quizá se haga la objeción de que tenemos ya una organización nacional. Más es preciso que dicha organización sea fuerte, ya que la existente es deplorablemente débil y no dispone de una financiación adecuada. En tales circunstancias no está en capacidad de realizar ninguna de las cosas propuestas como necesarias.

2. Sector Secundario. La Industria .

Es verdad no controvertida que desde el punto de vista del bienestar nacional nuestro interés debe ser aumentar la producción física y el consumo per persona, podremos progresar un paso en la dirección al eliminar la inflación directa como medio de promover la industrialización. De por sí solamente inflación, significa un alza de precios, en

larios y utilidades, con algunos traslados arbitrarios de poder adquisitivo entre los diferentes grupos y clases que no pueden moverse tan rápidamente para protegerse o aprovecharse de la alza de precios.

Al eliminar la inflación sin embargo, no se elimina el argumento de que la industrialización es retardada por una insuficiencia de crédito para financiar la expansión. Es más difícil acabar con este argumento y él es fuente de una peregrina diferencia de opinión entre el economista y el hombre de negocios y el agricultor.

La dificultad surge de una diferencia de puntos de vista individual y nacional. Para un individuo la capacidad para obtener capital es frecuentemente el factor crucial en la expansión. El economista ve la cuestión como una mancomunidad nacional de fondos de inversión que es consistente con un total de producción en general que puede ser lograda sin inflación. Naturalmente hay una pugna por conseguir una parte de esta mancomunidad. Puesto que generalmente el economista es un pobre hombre, él puede asumir una actitud de desprendimiento respecto a esta pugna, y puede señalar que ella solamente afecta la asignación de los recursos pero no su total. El economista probablemente añade que no existe ningún déficit de capacidad productiva con relación a la demanda efectiva, si bien, como señalaremos luego nos encontramos cerca de ella en una o dos líneas de producción. Todo lo contrario, disponemos de un exceso total considerable de capacidad agrícola e industrial. Por lo tanto, sacará en conclusión que una escasez de crédito, mientras no haya depresión, ni un gran número de desocupados, afecta a la asignación de la inversión, no al total invertido. Se podría alegar que la asignación de la inversión, no al total entre la agricultura, comercio, industria, construcción y así otros campos en general, resulta de la lucratividad relativa.

Podemos concluir en este punto, que dado un empleo pleno, más crédito, no aumentará la demanda real por el producto de la industria ni promoverá la industrialización. Crédito y Capital, combinados con

un aumento en el proteccionismo aduanero, puede conducir a aumentar la capacidad productiva interior para abastecer la demanda existente antes satisfecha con importaciones. Que sea esto bueno o no en un sentido nacional depende del grado de protección necesario y de los posibles usos alternativos de los recursos productivos involucrados. Si la protección que se necesita, es muy grande, quizá sea más económico conseguir los bienes por medio de un aumento en las exportaciones.

Otro dispositivo favorito para fomentar la industrialización es el aumento de exenciones e impuestos. Esta es una cuestión mucho más complicada de lo que parece a primera vista y los economistas por lo general están inclinados a pensar que el daño causado a la equidad del sistema impositivo excede en mucho a los beneficios obtenidos con ellos. Si el impuesto exento es un impuesto al patrimonio o un impuesto uniforme al ingreso y la industria es competitiva es posible que la exención sea pasada al consumidor a través de precios más bajos y de ese modo conduzca a una mayor capacidad adquisitiva, por algún producto aunque no necesariamente tiene que ser por el producto de la industria en cuestión. Si la industria no es competitiva o el impuesto exento es un impuesto progresivo sobre la renta, las probabilidades son que la exención constituirá una ganancia inseparable para el contribuyente exento. El aumento y sus ahorros o consumos será contrarrestado por impuestos más altos para otros contribuyentes no exentos. Como afirmamos antes la incidencia de los impuestos es una cuestión difícil y engañadora y la tendencia en los países más avanzados es eliminar las exenciones a los impuestos y las evasiones y abasar los sistemas impositivos más y más sobre la capacidad de pago.

Es un axioma de la teoría económica decir que la producción de una persona o grupo, proporciona la demanda por la producción de otra persona o grupo. Una vez que penetremos dentro de la llamada "cortina monetaria", se ve que la actividad económica es una gran cantidad de intercambios del producto de unas personas por el producto de otras.

intercambio de bienes y servicios por otros bienes y servicios, ahora o en el futuro o en algun otro lugar. Mediante el uso de la moneda damos pensmos nosotros de opciones respecto a los bienes, sitio y tiempo para intercambiar nuestra producción. Esto es un enorme servicio que presta el dinero pero la esencia de la actividad económica en el fondo sigue siendo el cambio, exceptuando las personas que por si mismas, abastecen sus muy limitadas necesidades.

El punto realmente importante de esta parte de la teoría económica es que si nada fuera producido por el intercambio, entonces no habría demanda real para los productos de la industria. Este, por ejemplo sería el caso de una economía totalmente auto-subsistente de sus miembros particularmente. Mientras más se acerque una economía a este estado, menor será la demanda por los productos de la industria. Cuanto mayor sea la productividad promedio de una economía, mayor será la suma total de bienes para ser intercambiados, y por lo tanto mayor la demanda, por la producción de todas las personas.

Cuando hace siglo y medio en los Estados Unidos, $\frac{7}{8}$ partes del trabajo de la gente consistía en abastecer sus propias necesidades y solamente $\frac{1}{8}$ parte disponible para intercambiar por los productos de la mano de obra urbana, naturalmente $\frac{7}{8}$ de la fuerza trabajadora se encontraba en la agricultura y solamente $\frac{1}{8}$ de ella en otras ocupaciones. Hoy en día el trabajo de $\frac{1}{12}$ parte de la población, es más que suficiente para suplir de alimentos, fibras, materias primas, numerosas exportaciones y todavía originar excedentes de modo que $\frac{11}{12}$ partes de las personas están dedicadas a producir otras cosas. La producción por persona es elevada así como es la demanda por bienes y servicio.

Sin embargo, cuando en 1929 el sistema económico dejó de funcionar y las filas de los desempleados crecieron disminuyó correspondientemente la demanda por bienes, hasta que tuvimos el ridículo pero trágico espectáculo de no existir demanda por el trabajo de millones de

1970 12

Personas que necesitaban del peor modo posible de los productos de la industria y agricultura. Nunca pagó un pueblo un precio tan alto por su fracaso en comprender adecuadamente el funcionamiento de su sistema económico.

Tratemos sobre la experiencia norteamericana ya que tiene una enorme pertinencia para Colombia hoy en día. Un país atrasado económicamente puede aprender mucho de la experiencia, incluyendo tantos errores como fracasos de un país avanzado, pero solo así está listo a estudiar cuidadosamente esa experiencia. Tratemos entonces de aplicar esa experiencia a nuestro propio caso.

Hasta 1950, la industrialización avanzó muy lentamente en Colombia. El tipo colonial de agricultura era de tan baja productividad y el sistema de transportes era tan malo que por lo general quedaba poco excedente para efreser a cambio de productos urbanos y 60% o más de la población vivían en el campo.

Las cosechas bien remunerativas eran café, azúcar y banano para la exportación. En estas circunstancias la demanda por productos industriales era reducida y se concentraba en textiles, cerveza y tabaco y algunos alimentos procesados, o sea en todas palabras artículos de consumo en masa.

En la década de 1950, el mercado interno creció rápidamente durante algunos años con los buenos ingresos provenientes del café, y considerablemente préstamos al extranjero. La revolución técnica en la agricultura y en el transporte más adecuado permitió que las necesidades por alimentos, algodón para textiles, tabaco y cabedo de la "rápidamente creciente" ciudades fueran satisfechas sin ninguna alza relativa en los precios, a pesar de la violencia en las regiones campesinas.

En los últimos dos años, sin embargo, el proceso ha aflojado el paso.

Las indicaciones son de que no hubo ningún crecimiento en el producto bruto por persona en 1.961.

En estudios realizados a través de la fundación para el progreso de Colombia se ha establecido la validez de nuestras suposiciones iniciales sobre la revolución técnica que ha ocurrido en la agricultura y sobre el impacto de estas sobre los agricultores en general. El movimiento hacia las ciudades no ha impedido un crecimiento continuado en la población rural y de los pequeños pueblos. Parece que el número de minifundistas tanto en el café como en otros cultivos ha aumentado así como el de los colonos y agricultores subsistentes en general. La industrialización y urbanización no tiene un proceso lo suficientemente rápido como para resolver el problema agrario.

Resumiendo, no hay pues nada misterioso a cerca de nuestro bajo nivel de vida y del mercado nacional relativamente pequeño. En el verdadero significado de la palabra, muy poca de nuestra fuerza laboral está trabajando productivamente y es por muy poco tiempo. De modo que nuestro volumen de producción por persona es natural e inevitablemente muy bajo.

Hemos ojeado algunos libros sobre Desarrollo Económico y leído algunos informes de misiones y artículos relativos a nuestro país para convencernos de como los economistas rechazan las sencillas y obvias razones que muestran las dificultades y causas. Es importante tratar de mejorar nuestra política fiscal y monetaria, y nuestro comercio y balanza de pagos. Pero más importante aún es dedicar especial atención a la utilización más productiva de los recursos humanos, naturales y de capital. Nuestro problema es en esencia el mismo de igual de los países no tan ricos en la gran depresión, una demanda demasiado reducida para los productos de la industria, debida a que un gran porcentaje de nuestros trabajadores están desempleados.

A la vez que el problema en esencia es el mismo, la solución tiene que ser elaborada en términos de nuestras condiciones peculiares. Probablemente en nuestros desarrollos se encuentran en las ciudades. Pero habría tiempo que nos habiéramos movido para hacer algo por ellos. Pero encontráronse fuera de vista en el campo, nosotros tratamos de ignorar los olvidados. Pero, no podemos ignorarlos por dos sencillas razones. La primera es que estamos creando un problema social que antes de este tiempo se tornará insoluble en términos pacíficos; la segunda es que el fenómeno últimamente nos brinda la oportunidad de darles gran impulso aumentar la producción nacional que tanto hemos buscado.

En conclusión, debemos insistir en que los préstamos extranjeros útiles como los que por lo general, no son la única respuesta a los grandes ingresos de las ventas de café. Nuestros préstamos desarrollar otras exportaciones si tenemos el conocimiento y la voluntad para ello, tan importante como lo anterior; podemos asegurarnos que las entradas de otras exportaciones sean puestas a la disposición de propósitos nacionales más provechosos que en la actualidad.

En segundo lugar un gran número de colombianos que amountan día por día están virtualmente fuera de la economía monetaria y pueden por ello brindar muy poca demanda por los productos de la industria.

Podemos ya ser mantener a un 50% o 60% de nuestro costo en una forma primitiva de agricultura o podemos tecnificar la agricultura y abastecer nuestras necesidades con un 15% de la fuerza trabajadora. Pero no podemos tratar de hacer ambas cosas a la vez, tal como lo estamos haciendo actualmente, sin crear necesariamente una miseria horrible de la gran mayoría de los campesinos. La tecnificación de la agricultura, solo tiene sentido económico si podemos utilizar la mano de obra desplazada para producir otras cosas que necesitamos para darles nuestro bajo nivel de vida.

Hemos llegado a la etapa de nuestro desarrollo industrial en la cual hemos logrado, en unas pocas líneas de consumo en masa económica de la operación en gran escala. Para extender bastante la esfera y el alcance

de nuestra industria se requiere ahora una protección excesiva o un mercado mayor. Es infinitamente más fácil desarrollar este mercado internamente que en el exterior. Nuestro propio mercado libre nos aguarda.

Tenemos tres factores fundamentales para una rápida expansión mano de obra desempleada, equipo de capital subutilizado, y necesidades por satisfacer. El problema es convertir en conversión de nuestro en demanda efectiva y satisfacerla mediante la conversión de nuestro equipo ocioso y de nuestros hombres desempleados. Ningún país puede progresar teniendo un gran ejército de desempleados.

Diagnostiquemos nuestros problemas estableciendo nuestras metas no en términos de partes porcentuales en una suma total abstracta que corresponde a puestos, vivienda, demanda efectiva, capacidad productiva y producción. Finalmente es imperioso elaborar un programa específico en tal forma que sirva para crear un determinado número de puestos, y para crear una demanda efectiva nueva de un monto determinado y para aumentar la producción física.

3. La actividad pública frente a la actividad privada.

La experiencia moderna le enseña que el análisis secundario, ha mostrado que algunas actividades están mejor en manos de las autoridades mientras que otras están mejor en el sector privado. Aún si se admite que se necesita cierta centralización a fin de evitar crisis y desperdicio pueden dejarse tareas importantes a los individuos y a la organización privada por razón de una mayor eficiencia interna. Y por otra, aún si se arguye que la empresa privada conduce automáticamente a un máximo de producto nacional, no debe olvidarse que deben cumplirse ciertas condiciones generales antes de que la economía privada pueda actuar, aquí podría hablarse de la eficacia externa, que es la eficacia de las relaciones entre las unidades productivas y que es la actividad del Estado la que tiene que crear y mantener este marco. Estas consideraciones y

la experiencia derivada de la actuación en circunstancias especiales han llevado a una aceptación casi general de que ciertos teorías no son aplicables las mismas y depende de una serie de factores característicos:

- a) Crear y mantener condiciones monetarias sanas;
- b) Regular el grado de actividad para evitar así la desocupación en masa;
- c) Corregir las desigualdades extremas en la distribución del ingreso, y
- d) Suplementar la actividad privada en ciertos campos básicos en los que por una razón u otra esa actividad no llega a satisfacer todas las necesidades legítimas.

Por encima de estas tareas administrativas, aún queda sitio para alguna participación directa del sector público en la producción. Esto es así en sectores tan fundamentales para la existencia del país que se necesita control directo, sectores que salvaguardan la seguridad del país tales como un sistema de control de inundaciones y los trabajos de defensa militar o en alguna medida cuestión de apreciación subjetiva si no deberían incluirse también el abastecimiento de agua y de energía del país o incluso parte de sus sistemas de transporte y comunicaciones. Algunos países han contestado esta pregunta por la afirmativa y otros no. A medida que el desarrollo en el sentido de la propiedad oficial de los transportes y los servicios públicos han sido consecuencias de la imposición de tarifas bajas que se han considerado de interés general. Estas tarifas bajas han dificultado la atracción de capital privado y han conducido en consecuencia, a estimular la inversión gubernamental en estos campos.

La argumentación en favor de algún control gubernamental directo que puede también basarse en condiciones técnicas. En sectores con altos costos fijos y economías de escala, la libre competencia llevará a precios muy inestables y a menudo no remunerativos, y por consiguiente, existe una tendencia a que sea substituida por un monopolio. En sabido que las tendencias hacia las combinaciones monopolísticas en la industria

tría pesada y en transporte por ferrocarril tienen su origen en este estado de cosas. In embargo, no parece deseable un monopolio privado en sectores que son fundamentales para la vida económica, y el control gubernamental de los monopolios ha demostrado no ser tarea fácil. Es mucho más sencilla la administración oficial. Algunos países han considerado también que la producción siderúrgica debe incluirse en este grupo. El argumento de la amenaza de monopolios también puede aplicarse a dividir el campo de los transportes en dos sectores, uno al cual se aplica este argumento y otro al que no se aplica; podría dentro de la última categoría el transporte de mercancía en sesión o navegación interior. Aquí la administración privada podría ser preferible, aún cuando con cierta reglamentación respecto a precios.

Sin embargo, el problema de la libertad de dirección es más importante para la eficacia que el problema de la propiedad. Cuando la dirección de las empresas públicas tienen libertad de decisión respecto a los detalles de la administración diaria, y el control administrativo se limita a ciertos lineamientos generales, la eficacia interna de las empresas parece ser comparable con la de la empresa privada con la misma libertad de dirección. La experiencia Holandesa en el campo del carbón y del acero nos da quizá alguna indicación de la validez de esta comparación. Como se dijo antes, durante medio siglo la minería de carbón holandesa ha estado dividida más o menos por partes iguales entre minas públicas y minas del Estado. Aunque puedan decirse muchas cosas respecto a la eficacia de los dos tipos de minas, las del Estado no son menos o más eficaces que las privadas. La industria siderúrgica holandesa es prácticamente toda propiedad pública, pero no tiene la menor dificultad de competir en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, con las empresas siderúrgicas privadas de Alemania, Bélgica o Francia.

Finalmente podemos hacer una última observación; la elección no necesita ser tajante, entre propiedad totalmente pública o totalmente privada. La propiedad mixta puede dar en ocasiones una forma de combinar la eficacia privada con un conveniente control del Estado. La garantía oficial también ha demostrado a menudo ser un instrumento muy útil.

CAPITULO VI

NARIÑO, SU DESARROLLO Y PLANEACION

1. La Planificación del Desarrollo.

Una gran parte de los problemas prácticos que enfrenta la planificación actualmente en el departamento de Nariño, se debe a una falta de comprensión de su naturaleza, objetivos y limitaciones. Generalmente se dan actitudes características; o se tiene una posición entusiasta que quiere ver en la planificación una panacea para los difíciles problemas de organización y administración a escala departamental; o bien sea adoptada una posición escéptica y negativa, basada en una desconfianza fundamental en la eficiencia de la planificación y en la practicidad de sus procedimientos y sistemas. Es frecuente, encontrar entre nuestros hombres de acción una cierta actitud de desesperanza e impaciencia en relación a las posibilidades de la planificación como medio de encontrar respuestas adecuadas y urgentes a los importantes problemas actuales.

Ambas posiciones son erradas. Y lo que es más ambas partes del supuesto de que la planificación es un fin en sí mismo. Las dos le confieren, en realidad, propiedades que la planificación no tiene, ni ha buscado. La planificación no es ni un sistema de gobierno ni mucho menos un fin en sí mismo. Ella es fundamentalmente un instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de prácticamente todos los problemas complejos que enfrenta una sociedad, y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social. Pero la planificación no solo busca maximizar los resultados que pueden obtenerse con una determinada cuantía de recursos, sino también adecuar los procedimientos utilizados a las condiciones existentes. Es decir que además de eficiencia se busca realismo en relación con las necesidades y posibilidades sociales. Lo cual significa que la planificación no solo

1929

tiene que ver con los instrumentos o medios con que una sociedad cuenta para desarrollarse, sino también directa relación con el establecimiento de los objetivos que la sociedad busca lograr con aquellos medios instrumentales.

Cada sociedad, no importa en que lugar ni que tiempo tiene ciertos objetivos colectivos que perseguir. Estos objetivos generales: mejores niveles de vida, mayor justicia, social, más oportunidades para sus miembros, constituyen en realidad anhelos muchas veces inconscientes y pocas veces explícitos; imágenes más o menos borrosas de un destino social que no siempre puede ser eternamente visualizado. Los objetivos sociales, no pueden considerarse eternamente racionales y se basan generalmente sobre juicios valorativos o éticos.

Es frecuente que estos objetivos, estén mal definidos para poder servir a los efectos de una acción racional. Acción y más que esto, para ver los objetivos generales de la sociedad se fundan sobre la base de posibilidades reales, es decir, no se tiene conciencia de que la escasez de recursos e instrumentos es en sí un factor limitante muy grande en cuanto a los objetivos sociales. Por lo general, las sociedades formulan sus objetivos sin tener una idea de sus limitaciones de recursos. Es natural que esto sea así, pues si bien todos pueden sentir directamente las necesidades la inexactitud conceptual con la que se mira al Departamento, llevan a hacer creer que todo será posible mediante formas más apropiadas de organización y con mayor eficiencia administrativa. La verdad es que muchas veces ni la mayor eficacia, ni la mejor organización pueden sustituir a los recursos escasos.

Toda sociedad tiene, por otra parte, una cierta estructura y una forma dinámica de organización que le permita procurar sus objetivos y un mecanismo de organización política que hace posible al que unas veces, puedan tomar decisiones a nombre de toda la colectividad. Las formas de constitución de poder, de participación y de consenso determinan la eficiencia del sistema de gobierno, pero debe entenderse claramente

que los mecanismos que deben tomar las decisiones fundamentales sobre -
las cuales trabaja el programador son esencialmente políticos y que exis-
ten sistemas de mayor o menor eficacia para constituir los mecanismos -
políticos.

El planificador no puede, pues, determinar, por sí solo los objeti-
vos sociales. Trabaja siempre para un sistema económico, una forma de
organización social y una estructura política. La planificación, tiene
pues, un carácter puramente técnico neutro y por lo tanto no puede con-
siderarse como característica de tal o cual sistema político, económi-
co o social. Efectivamente, la planificación es actualmente utilizada
bien que en grados de intensidad diferente, por todas las formas de or-
ganización económica y política existentes. No obstante, hay que reco-
nocer que algunos sistemas ofrecen una gama más amplia de instrumentos
aplicables a la planificación que ésta circunstancia facilita su uti-
lización. La planificación puede ser así considerada como un instru-
mento de acción política, pero independiente de los fines mismos de -
esta acción política.

Reconocida la naturaleza instrumental de la planificación, habrá
que aceptar también en sus relativo valer como medio en función de la
eficacia de los mecanismos y técnicas de la planificación. Esto llevaría
a establecer que no puede existir técnicas ni métodos universales que
puedan ser aplicados en forma indiscriminada a cualquier circunstancia
desde que la situación real es diferente de un lugar a otro y de una
época a otra época.

La experiencia histórica ha demostrado que los campos de actividad
humana en los cuales se aplica actualmente la planificación son insufi-
cientes para lograr los objetivos sociales de los cuales se ha hablado,
hasta ahora. Así los objetivos de desarrollo económico se han visto con-
prometidos en la práctica por la presencia de factores sociológicos y
psicológicos que tienen que ser incorporados al campo de preocupación -
del economista. Los objetivos sociales no pueden, en base de su misma
complejidad, ser alcanzados directamente sin interferir con otros obje-

tivos sociales, y por último casi todos ellos requieren, para ser alcanzados, la operación del aparato económico. La historia está llena, por otra parte, de ejemplos de lo que sucede cuando el desarrollo físico se ha hecho sin tomar en cuenta los aspectos económicos y sociales; por eso vemos tantas ciudades y plantas industriales o carreteras abandonadas o trabajando con bajos índices de utilidad social.

Parece ser entonces, que existe una íntima relación e interdependencia entre todos los objetivos sociales y que en la realidad el único plano de integración en que pueden ser considerados simultáneamente es el del cambio social. Efectivamente, las sociedades no son estáticas sino que están cambiando continuamente tanto en su estructura como en su dinámica y que este proceso de cambio espontáneo, no siempre produce resultados satisfactorios para la sociedad como un todo, sino después de prolongados y frecuentemente dolorosos procesos de reajuste. Este es justamente lo que sucede en la sociedad actual; sobre todo en las sociedades menos desarrolladas donde la industrialización y el aumento del nivel de vida, se realizan pagando muchas veces, a una altísimo costo social.

Si el desarrollo ha de producirse necesariamente, y así parece serlo, para poder satisfacer las necesidades sociales que demanda una población que sufre una explosión demográfica y un aumento sin precedentes en sus expectativas, será necesario que ese desarrollo se haga en condiciones tales de lograr el máximo de eficiencia en la utilización de los recursos, y el mínimo de costo social para obtenerlo.

2. Necesidad del Desarrollo para el Departamento.

Para mucha de nuestra gente, la necesidad del desarrollo es tan evidente que ni siquiera es preciso discutirla, pero hay muchas otras que no tienen todavía conciencia de su necesidad. Con el desarrollo ocurre algo semejante a lo que sucede con la energía atómica: solo unas cuantas personas están realmente informadas sobre las tremendas consecuencias del descubrimiento de esa fuente de energía y de los reajustes que habrá que hacer en las formas de vida y en las instituciones para poder asimilar sus efectos sin dificultad. Del mismo modo podríamos decir, son las personas que se dan cuenta claramente de la forma como afecta sus

propias vidas el hecho de que la economía de la sociedad en que viven está creciendo muy rápidamente e está estancada, está sujeta a grandes fluctuaciones e inestabilidad.

Por otra parte, la necesidad del desarrollo se basa para muchos en acciones repetibles, aunque un tanto vagas sobre el bienestar y las formas de vivir con dignidad, y no tienen en cuenta que según vemos en seguida, el desarrollo económico es necesario por razones mucho más científicas. En efecto, los sociólogos están de acuerdo en que el funcionamiento satisfactorio de cualquier grupo social se apoya en la aceptación por parte de la mayoría de sus componentes de las normas que rigen sus relaciones, y la conformidad con los frutos que se obtienen de la convivencia bajo esas normas. Pero la conformidad y, en consecuencia la aceptación resultando cotejar las aspiraciones que cada uno sustenta con lo que cada cual logra conseguir efectivamente; de comparar esperanzas con realidades.

Por otra parte la incorporación paulatina, de los pueblos poco desarrollados, a las formas democráticas de gobierno ha estimulado grandemente la búsqueda del poder político por la vía del procedimiento de un mejoramiento rápido de los niveles de vida. De este modo el proceso eleccionario ha devenido en una palanca que está elevando continuamente las aspiraciones de los pueblos.

Pero naturalmente, es muchísimo más fácil originar esos deseos que elaborar los instrumentos necesarios para poder satisfacerlos, y es también muy difícil inculcar a las gentes que sustentan esas aspiraciones la idea de que el logro de niveles de vida más altos exige siempre un sacrificio. La falta de una conciencia clara de la relación que hay entre progreso y sacrificio contribuye a ahondar todavía más el abismo entre aspiraciones y relaciones con la realidad.

Junto a las fuentes mencionadas de desequilibrio que son, a su vez, el resultado de ritmos muy dispares de crecimiento en las distintas

1034

tas regiones del globo, los países poco desarrollados hacen frente a una fuente adicional; el rápido crecimiento demográfico. Mientras más rápidamente crezca la población más difícil resulta, dada una cantidad de recursos, satisfacer sus necesidades de un modo más planeado. Hay que advertir que América Latina, es la región en que se registra la tasa de crecimiento demográfico más alta del mundo.

Antes de los grandes descubrimientos médicos de finales del siglo XIX, el crecimiento demográfico era en gran medida una función del desarrollo económico cuando crecía la disponibilidad de bienes disminuía la tasa de mortalidad, y al bajar la producción aumentaba la mortalidad, guardándose un equilibrio entre producción y población que llamó la atención de los economistas en tal alto grado que uno de ellos, - David Ricardo, la usó para fundamentar su conocida "Ley de hierro de los salarios". Pero desde que se inició la etapa de los grandes descubrimientos médicos, la tasa de mortalidad, sobre todo en los países tropicales, puede reducirse en forma espectacular sin necesidad de que la producción aumente previamente.

Al crecer la población, crece también el número de personas en busca de trabajo. Por ejemplo en un país de 20 millones de habitantes cuya población crezca al 2% y suere una tasa de 33% de población activa, tendrá que crear anualmente 120.000 nuevas ocupaciones. Para que la nueva fuerza de trabajo no encuentre ocupación, o bien tendrá que cambiar una cantidad constante de capital con más años de obra, con lo que se reducirá la producción por persona ocupada, y el nivel de vida promedio.

Si la población adicional no encuentra trabajo, es veraz obligada a buscar algún procedimiento que le permita obtener para sí una porción de la reproducción nacional aunque nada aporte a ella. En muchas casas el presupuesto público es el más honorable de esos procedimientos. Ocurre así que la burocracia puede aumentar porque el desarrollo económico no es suficientemente veloz para absorber toda la

propias vidas el hecho de que la economía de la sociedad en que viven esté creciendo muy rápidamente o esté estancada, esté sujeta a grandes fluctuaciones o muestra estabilidad.

Por otra parte, la necesidad del desarrollo se basa para muchos en nociones repetables, aunque un tanto vagas sobre el bienestar y las formas de vivir con dignidad, y no tienen en cuenta que según veamos en seguida, el desarrollo económico es necesario por razones mucho más científicas. En efecto, los sociólogos están de acuerdo en que el funcionamiento satisfactorio de cualquier grupo social se apoya en la aceptación por parte de la mayoría de sus componentes de las normas que rigen sus relaciones, y la conformidad con los frutos que se obtienen de la convivencia bajo esas normas. Pero la conformidad y, en consecuencia la aceptación resultan de cotejar las aspiraciones que cada uno sustenta con lo que cada cual logra conseguir efectivamente; de comparar esperanzas con realidades.

Por otra parte la incorporación paulatina, de los pueblos poco desarrollados, a las formas democráticas de gobierno ha estimulado grandemente la búsqueda del poder político por la vía del ofrecimiento de un mejoramiento rápido de los niveles de vida. De este modo el proceso eleccionario ha devenido en una palanca que está elevando continuamente las aspiraciones de los pueblos.

Pero naturalmente, es muchísimo más fácil originar esos deseos que elaborar los instrumentos necesarios para poder satisfacerlos, y es también muy difícil inculcar a las gentes que sustentan esas aspiraciones la idea de que el logro de niveles de vida más altos exige siempre un sacrificio. La falta de una conciencia clara de la relación que hay entre progreso y sacrificio contribuye a ahondar todavía más el abismo entre aspiraciones y relaciones con la realidad.

Junto a las fuentes mencionadas de desequilibrio que son, a su vez, el resultado de ritmos muy disparados de crecimiento en las distin

mano de obra en actividades realmente productivas. Contrariamente a lo que creen muchos que no examinan las cosas con profundidad no es, por lo general, el exceso de burocracia que impide el desarrollo sino la falta de desarrollo lo que provoca la burocracia. Por cierto que una vez que esta se hipertrofió, puede llegar a constituir un escollo difícil de sobrepasar. Ocurre aquí, como en muchos otros fenómenos de las Ciencias Sociales: Una causa produce un efecto que repercute sobre la causa original reforzándola de este modo reforzándose a sí mismo. La prestación de servicios como intermediarios, es también un modo de obtener honorablemente una porción de la producción sin contribuir a ella de modo significativo. No se trata de que ningún intermediario y ningún empleado público contribuya a la producción. Lo hacen como cualquier otra producción, pero es evidente que tanto uno como otro pueden existir en número excesivos. El exceso es el que no contribuye. La presencia de un gran número de vendedores de periódicos, lustrabotas, vendedores ambulantes y otros semejantes, es una clara evidencia de que el desarrollo económico es insuficiente.

Tanto la desocupación como esos tipos "aparentes" de ocupación, tienden a acentuar las frustraciones y hacer más tensas las relaciones sociales.

En consecuencia, la combinación del defecto de demostración, y los cambios en la organización política por una parte, y por otra, del mejoramiento sanitario y médico sobre el crecimiento demográfico, hacen del desarrollo una necesidad ineludible. En las condiciones modernas ningún grupo social, puede funcionar satisfactoriamente, sin el

Hay una tercera consideración para considerar el desarrollo que intencionalmente hemos anotado en último lugar, y es la siguiente: Si existe la aspiración a una convivencia democrática es obvio que para satisfacer esa aspiración, es necesario conseguir un mínimo común denominador de educación.

Pero la educación implica un costo social bastante alto. Si se considera que un 40% de la población latinoamericana tiene menos de 15 años, se pone de manifiesto lo difícil que es dar una solución integral al problema educacional, sobre todo si se toma en cuenta que los métodos de enseñanza que se aplican en estos países de "niños pobres" han sido copiados de los métodos que se inventaron para países de "viejos ricos", parecía que para lograr ese común denominador habría dos caminos: e hacer un esfuerzo muy grande por elevar el nivel del ingreso, es decir, para acelerar el desarrollo, o descubrir y aplicar nuevos métodos educacionales totalmente revolucionarios y mucho más económicos. Es probable que la solución definitiva consista en una combinación de ambos caminos. En resumen, la preocupación del desarrollo como objetivo social se justifica por la necesidad de conseguir que la convivencia entre los hombres transcorra sin aperezas y dentro de normas políticas que den el máximo de posibilidades para que cada miembro del grupo social consiga una vida digna. Y al tiempo que en su justificación constituya una apelación a la responsabilidad que en el proceso de desarrollo cabe tener a todos aquellos que han tenido la fortuna de adquirir una educación universitaria.

3. Características del Desarrollo.

Aparte del crecimiento del producto per habitante, que hemos identificado como la esencia del desarrollo, hay algunas otras generalizaciones sobre este fenómeno, que son cuantificables y verificables estadísticamente.

Para descubrir estas generalizaciones se podría estudiar varios aspectos de lo ocurrido con la economía de muchos países a lo largo del tiempo, o bien comparar un gran número de países que se encuentran en la actualidad en distintas etapas del desarrollo. En virtud de las dificultades que presenta el primer sistema, hemos adoptado el segundo. En primer lugar es posible observar que mientras más alto es el nivel

de ingreso por habitante, más alta es la productividad o producto obtenido por persona ocupada en todos y cada uno de los sectores en que se ha clasificado la estructura productiva de los sectores económicos; esto quiere decir que en el proceso de desarrollo económico, hay un fenómeno de incremento general de la productividad expresada como una relación entre producción e insumo de mano de obra.

En efecto, la productividad de la agricultura tiende que aumentar más rápidamente que la de los demás sectores. Para que esto sea posible, la productividad por persona ocupada en labores agrícolas tiende que aumentar necesariamente.

El hecho de que la productividad de los distintos sectores mejora a ritmos diferentes y de tal modo que las diferencias tienden a disminuir, es de gran significación en la dinámica del desarrollo. En efecto, si la productividad de la mano de obra ocupada es mayor en algunos sectores que en otros, la productividad promedio de toda la economía puede mejorar por simple traslación de mano de obra desde los sectores de baja productividad a los de alta; pero cuando las diferencias desaparecen, la productividad media puede mejorar, solo si mejora la productividad de uno o más sectores. Como esta segunda posibilidad no es incompatible en una situación en que hay grandes diferencias intersectoriales de productividad, si estas existen, la posibilidad de alcanzar un ritmo rápido de desarrollo es mucho mayor que si no existe. Este es un buen argumento para defender la tesis de que mientras más alto sea el nivel de ingreso de un país, más alto tenderá a hacer su ritmo de desarrollo.

Para terminar conviene llamar la atención hacia el hecho de que las relaciones que hemos encontrado entre grado de desarrollo y estructura económica y que se verifican tanto entre países como entre regiones de un mismo país, pueden verse modificadas de manera sustancial a través de la influencia del comercio internacional. Es posible por ejemplo, que un país tenga un ingreso por persona, razonablemente

alto y que sin embargo, tenga al mismo tiempo una proporción relativamente alta de su población ocupada en la agricultura. Este implica que el gran consumo de productos manufacturados que demanda un alto nivel de ingresos se satisface con importaciones lo que a su vez significa que se exporta una porción importante de la producción nacional.

4. La Planeación en Narifio.

Es inexacto afirmar que en el Departamento de Narifio no existe planeación. Aunque la existencia de una oficina técnica de planeación departamental han hecho que ésta dependencia marche en forma acelerada en la programación por el desarrollo de Narifio, frente a los programas de integración fronteriza Colombo-Ecuatoriana, como un medio para lograr interesar a los sectores económicos del Departamento hacia la necesidad y urgencia del desarrollo industrial y agropecuario a fin de que la zona integrada se encuentre preparada en forma competitiva en relación con la zona norte del Ecuador.

Pero es justo, reconocer que años atrás, eminentes hombres Narifioses se dedicaron con entusiasmo patriótico, a especular la ciencia económica y como fruto de su desvalado estudio dieron para Narifio estudios socio-económicos de nuestro departamento que sin duda alguna han servido de guía a los planificadores de hoy, entre los cuales encontramos : a) Estudio socio-económico de Narifio, publicado en el año de 1959 y del cual es autor el antropólogo y sociólogo el doctor Milcíades Chaves; b) Estudios Geográficos sobre el Departamento de Narifio del doctor Ignacio Rodríguez Guerrero y la Geografía Económica de Narifio del mismo autor; c) la Tesis doctoral del doctor Milliano Díaz del Castillo Zaruma, intitulada Economía del Departamento de Narifio en dos tomos; d) Plan de electrificación para Narifio, publicado por la Oficina de Planeación Departamental en 1965, durante la Administración del doctor José María Salazar Bucheli y bajo la dirección del Dr. Alberto Fullea F.; e) Plan de Industrialización para Narifio, publicado en 1.965, contenido de los proyectos recomendados por el Banco

Interamericana de Desarrollo (SID); f) Bases de Una política del Gobierno Departamental, publicado en 1.966 bajo la dirección del doctor Hugo Escallón Citelly, Director de la Oficina de Planeación Departamental y en la cual se recomiendan los lineamientos generales y la política a seguir del Sector Público Departamental; g) Estudios Socio-Económicos area de Mariño, publicado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), publicado en 1952.

Aparte de las publicaciones anteriores existe además un Plan de Desarrollo económico y social de Mariño, publicado en 1.960 del cual son autores Jaka Terfe y Alvaro Ortiz Lozano, contratados por el Departamento de Mariño, para realizar dicho estudio.

En forma diseminada encontramos sobre la materia varias publicaciones en revistas y periodicos, sobre la economía de nuestro Departamento todas las cuales, constituyen un valioso aporte para el desenvolvimiento económico y social de Mariño.

La labor de planificación es ardua y dispendiosa en cuya ejecución deben librarse verdaderas batallas contra el desarrollo y contra la pasividad e intransigencia de nuestras gentes, para que los planes y proyectos que hemos concebido como un medio necesario para superar una etapa difícil se consiguieran en el vasto campo del silencio y el olvido.

La secular apatía mariñense por nuestro propio futuro, es realmente algo que debe inquietarnos, aún no se ha podido romper las barreras del escepticismo y el temor, para demostrar al continente nacional que en el Sur Colombiano existe una raza fuerte y progresista siempre atenta a los llamados de la Patria para decirlos a los Colombianos - no que hace Colombia por nosotros, sino que hacemos los Mariñenses - por Colombia.

40080
B I B L I O G R A F I A
- - - - -

- COLOMBIA Manual de preparación del Presupuesto. Dirección Nacional del Presupuesto, Bogotá, 1963.
- COLOMBIA La técnica del Presupuesto por Programa. Dirección Nacional del Presupuesto. Bogotá, 1960
- CONDEBARRA, JOSE Apuntes de Economía Política. 2ª ed. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1964
- CRUZ SANTOS, ABEL Temas de Economía. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1965
- CURRIE, LAUCHLIN La Enseñanza de la Economía en Colombia. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1965.
- Ensayos sobre Planación. Segunda Edición Revisada. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1965
- CLAIRMONTE, FREDERICK Liberalismo Económico y Subdesarrollo. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1963
- DEWIS, HENRI. La Crisis del Pensamiento Económico. Ediciones Vergara. Barcelona, 1958
- Desarrollo. "Una publicación de Colombia para la América Latina". Año I No. 2. Ediciones Desarrollo Económico Latinoamericano. marzo de 1.966.
- ECHAVARRIA O., HERNAN. El sentido común en la Economía Colombiana. 2ª ed. Imprenta Nacional. Bogotá, 1958.
- NACIONES UNIDAS "Qué es el Desarrollo Económico". Editorial Dedalo. Buenos Aires 1960.
- FRANCO HOLQUIN, JORGE Informe al Congreso Nacional. Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, 1960.
- FREDERICK B., CARVER Y ALVIN H., HANSEN Principios de Economía. Ediciones Aguilar. Madrid, 1960. 3ª ed.
- HARRIS, SEYMOUR E. Planeación Económica. Fondo de Cultura Económica. 1ª ed. México, 1952.
- HURTADO, HECTOR Etapas difíciles y complejas del Desarrollo Industrial. Imprenta Nacional. Caracas, 1966.

MURTADO, HECTOR

Objetivos Generales de la Planificación. Caracas, Imprenta Nacional, 1965.

JENKES, JOHN.

Juicio de la Planificación. México, Aguilar - 1950.

JUNTA DE PLANIFICACION DE PUERTO RICO.

Ley de Planificación. San Juan de Puerto Rico. Departamento de Hacienda, Servicio de compra y Suministro, 1959.

MUÑOZ AMATO, PEDRO.

Introducción a la Administración Pública. 2ª - El México Fondo de Cultura Económico, 1.956.

MIRDAL, GUNNAR

El estado del Futuro. Mexico Fondo de Cultura Económica, 1961.

NAPOLEONI, CLAUDIO.

Diccionario de Economía Política. Ediciones - Castilla. Madrid, 1.962.

ROSTON, HU.

Las Etapas del Crecimiento Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1963.

ROSTON, EUGENE V.

Planeamiento para la Libertad. "El Derecho Público del capitalismo Norteamericano". Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1962.

BARRAZ DE SANTAMARIA CARLOS

Una época difícil. Ediciones Tercer Mundo. - Bogotá, 1965.

SOCIEDAD VENEZOLANA DE PLANIFICACION.

Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas- Venezuela.

WHELER-MOWELL, JACK

Manual para la planificación del Desarrollo regional. (Con referencia a Panamá). Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Económicas. Cali, 1965

VENEZUELA. OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION.

Plan de la Nación 1.965-1.968. Caracas.

WATERSTON, ALBERT

¿Qué sabemos de la Planificación? Ed. Tercer Mundo. Bogotá, 1966.

A.N.	16566
T	
338.91	Caicedo Jurado, Franco G.
C 14	
<i>Eg. A</i>	
Planeación y desarrollo	VENCE
NOMBRE <i>Antonio Balfido</i>	<i>8351006</i>

16566

AN
T
338.91
C14
Eg. A

16566