

El Plan de Desarrollo 1982-1986

"Desarrollo con Equidad"

FEDESARROLLO

Los siguientes comentarios se refieren principalmente al documento "Estrategia Global del Plan de Desarrollo" presentado por el gobierno ante la Comisión de Análisis Económico y de Concertación en febrero de 1983. Hacen referencia también a algunos análisis y planteamientos del documento "Fundamentos de la Política Macroeconómica" presentado ante la misma Comisión, en la misma fecha y, ocasionalmente, al de "Lineamientos de Política para el Sector Agropecuario".

El documento de "Estrategia Global" comienza por precisar algunos objetivos generales (el bienestar de la población mediante la aplicación de sus facultades productivas y su talento creativo), la función del Estado (estimular la producción y promover la nivelación de las oportunidades de progreso en un marco de libertad y justicia social) y algunos prerrequisitos del desarrollo (el progreso no es posible sin una creciente participación comunitaria en sus beneficios y equidad en la distribución de los medios y beneficios del desarrollo). Concibe el Plan como una "expresión de las necesidades y el sentir de la comunidad" y no como directrices impuestas por el Estado, lo cual justifica el esfuerzo de concertación que está llevando a cabo el gobierno para la definición del Plan. No obstante, se deja

constancia de la necesidad de que el Estado intervenga; en particular en las condiciones actuales que exigen un reordenamiento del sector financiero y del sector fiscal.

A continuación propone tres objetivos básicos, que se discuten en su orden: uno de corto plazo, la "reactivación y estabilización económica"; uno de largo plazo, la "consolidación del desarrollo económico"; y, trascendiendo los anteriores, el llamado "ordenamiento del cambio social". Los tres objetivos se enmarcan en el lema de "desarrollo con equidad".

I. Reactivación y estabilización económica

A. Diagnóstico

El documento señala que, después de varias décadas de crecimiento continuo, la economía ha entrado en franca recesión debido, en parte, a la crisis mundial que ha afectado negativamente las exportaciones colombianas (incluyendo las de café), ha deteriorado los términos de intercambio y ha transmitido alzas en las tasas de inflación y de interés. Pero, además, sostiene que la recesión tiene también orígenes "domésticos": el creciente contrabando; la disminución de los saldos monetarios reales (que se debe al intento de reducir el crecimiento

de los medios de pago ante expectativas de inflación inelástica, las cuales han dificultado en la práctica el descenso de las tasas de inflación¹); las altas tasas de interés internas (debidas al efecto conjunto de la reducción en la liquidez real y los crecientes desórdenes en el sector financiero), que han tenido un efecto depresivo adicional sobre la inversión privada; y a la desviación del ahorro financiero hacia fines especulativos. Como síntesis: "Se configura así una situación de crisis económica que tiene raíz en la falta de dinamismo de la demanda agregada externa e interna y en un medio ambiente de desmotivación por el lado de la oferta".

Complementando el diagnóstico anterior, el documento señala que, de una parte existen perspectivas deficitarias en la balanza de pagos y que el sector cafetero no ejercerá el papel impulsor que tuvo en los últimos años; y, de otra, que las dificultades que se enfrentan para financiar el gasto público con ahorro interno conllevarán a una presión adicional para acudir al crédito externo, en un momento que se requiera prudencia respecto de los coeficientes globales de endeudamiento del país.

B. Síntesis de las políticas propuestas

1. Reordenamiento del sector financiero

Se afirma que la reactivación requiere como condición previa la eliminación de distorsiones observadas en el mercado financiero y el restablecimiento de la confianza del público en el sistema financiero. Justifica así tanto las medidas ya tomadas al respecto como la necesidad de efectuar una reforma financiera global, actualmente bajo estudio de la Comisión asesora que creó el gobierno para tal fin.

También se afirma que la reactivación requiere reducir las tasas de interés reales, a través del liderazgo del gobierno en sus operaciones de mercado abierto y la política de captaciones y créditos de la banca

oficial². Señala, también, que se facilitarán bajas adicionales por la caída de las reservas internacionales y por la disminución del déficit fiscal como resultado de la Reforma Tributaria y de la política de austeridad en gasto público.

2. Estabilidad monetaria y control de las expectativas

Como objetivo de corto plazo de la política monetaria el gobierno se propone regularizar el flujo de expansión monetaria a lo largo del año, para evitar así las súbitas contracciones y expansiones de los medios de pago que se han presentado en años anteriores. A más largo plazo, propone reducir gradualmente la tasa de expansión de los medios de pago, a medida que las políticas de reactivación respondan a sus objetivos.

De otra parte, se insiste en la necesidad de quebrar las expectativas inflacionarias, a través de la concertación de metas de reajuste salarial consecuentes con la situación de producción y empleo, de limitar el aumento en los precios monopólicos, de establecer acuerdos de precios mediante la "contratación del desarrollo" y de la moderación en las alzas de las tarifas de servicios públicos.

3. La edificación de vivienda como sector impulsador.

A este propósito se señalan las medidas de estímulo y restructuración del sistema UPAC ya adoptadas; la simplificación de trámites administrativos; la dotación de las entidades regionales que los requieran de mecanismos ágiles para la planeación urbana; la construcción de sistemas de transporte masivo en las grandes ciudades; el fortalecimiento financiero y administrativo del ICT, los programas de BCH y del programa de vivienda rural de la Caja Agraria.

¹ Como se explica en el documento de "Fundamentos".

² Tal como sugirió *Coyuntura Económica* en octubre y como comenzó a hacerse desde noviembre del año pasado.

4. Estímulos de demanda a la producción nacional

Se propone alterar los precios relativos, incrementando la productividad y reduciendo los costos y márgenes de intermediación en los sectores agropecuario y de servicios, para liberar ingresos que puedan orientarse hacia la demanda de bienes industriales.

Al respecto, se señalan las siguientes medidas: "campañas masivas de transferencia de tecnología; apoyo al sistema de producción-distribución de alimentos de consumo popular del Programa DRI-PAN; promoción de cooperativas a nivel campesino; refinanciación del IDEMA para asegurar su activa participación en la regulación de los precios agropecuarios y en la estabilización de los ingresos de los productores; aumento del crédito del Fondo Financiero Agropecuario; construcción y promoción de centrales de abastos y centros de acopio; reducción de las tasas de interés de los bonos de prenda y ampliación de sus términos de vencimiento"; y "apoyo del Estado a la modernización y ampliación de empresas comerciales, especialmente de las que se ocupan de la distribución de bienes de consumo masivo".

5. Aumento del crédito al sector privado

Se indica que la caída proyectada en las reservas internacionales y la reducción gradual de desequilibrio fiscal permitirán ampliar el margen monetario para financiar la actividad productiva privada y que, a corto plazo, se requiere reorientar el crédito de fomento en favor de la utilización de la capacidad existente antes que de su ampliación. Además se otorga prelación a la financiación de proyectos integrales que incluyan la producción de materias primas agropecuarias y su procesamiento, y cuyos productos finales sean alimentos o bienes de consumo masivo.

6. Reducción global del desequilibrio fiscal

A este respecto se presenta una síntesis de las medidas contempladas en la Emer-

gencia Económica, las que se discuten en detalle en el informe especial sobre el particular que aparece en esta revista. Además, se señala el compromiso del gobierno con una política del control del gasto público y de su racionalización en sectores como los de educación y energía eléctrica.

7. Ajustes en la política cambiaria y de comercio exterior

A este propósito se señalan las medidas ya tomadas relacionadas con el aumento de aranceles, incremento del control a las importaciones, elevación del CAT y aceleración de la tasa de devaluación.

C. Comentarios

1. Diagnóstico y prioridades

En primer lugar, debe señalarse que el documento sobre "Estrategia Global" presenta una mejoría sustancial con respecto a planteamientos oficiales previos (y al mismo documento preliminar sobre Estrategia Global) en términos de claridad del diagnóstico, coherencia de las recomendaciones y correspondencia de éstas con el diagnóstico³. En particular, en el documento se hace un reconocimiento franco de la aguda recesión actual, se identifica su raíz en la falta de dinamismo de la demanda agregada, interna y externa, y, ante ese reconocimiento, se abandona la prelación que se había otorgado inicialmente al propósito de reducir las tasas de inflación en el corto plazo.

En consecuencia, "se le asigna especial importancia a la adopción de una política

³ No se puede decir lo mismo del documento de "Fundamentos", el cual constituye una colección de análisis cuantitativos independientes de innegable interés y de secciones no integradas en una visión de conjunto de las cuales se pasa, sin solución de continuidad, a recomendaciones que chocan en parte con los mismos análisis que contiene este documento y, en particular, con el documento de "Estrategia Global", como se verá más adelante. Es de esperar que ello se corrija en la versión definitiva del Plan.

monetaria que sea consecuente con las demás políticas en el campo macroeconómico y especialmente con los estímulos a la producción", teniendo en cuenta los sacrificios excesivos que reducir el crecimiento de los medios de pago a corto plazo tendría en materia de producción y empleo. La reducción gradual del crecimiento de los medios de pago se mantiene como una meta de largo plazo, y sólo en la medida en que se tenga éxito en la reactivación de la economía⁴. No obstante, las prioridades de política que propone el documento de "Fundamentos" se contradicen con éstas, a pesar de que los ejercicios econométricos que reporta constatan que la disminución de los saldos monetarios reales, debidos a la política de reducción de la tasa de crecimiento de los medios de pago, contribuyó a la recesión⁵.

El documento sobre "Estrategia Global" reconoce, además, que la caída de reservas internacionales permite ampliar el crédito al sector privado y, en consecuencia, que el objetivo de reducir el déficit fiscal será *gradual* y no de inmediato⁶.

De nuevo, el documento de "Fundamentos" contradice estos planteamientos

⁴ Véase en particular la página 10.

⁵ En efecto, este documento propone: "1. Reducir gradualmente la tasa de crecimiento de los medios de pago; 2. desmontar los mecanismos automáticos de propagación de expectativas inflacionarias y de crecimiento de costos por encima de la inflación; 3. eliminar las tendencias hacia déficit excesivos en la balanza de pagos y en las finanzas públicas; y 4. conceder estímulos a sectores prioritarios para compensar el impacto depresivo sobre la actividad económica del déficit en la balanza de pagos y de una eventual reducción del déficit fiscal", página 22.

⁶ No obstante, subsisten algunas contradicciones, como la de que "sin una reducción de este desequilibrio (el fiscal), es poco lo que puede hacerse en materia de cambio en la composición de la base monetaria y baja en las tasas de interés, que constituyen requisitos para el éxito del programa de reactivación como estabilidad de precios".

porque no reconoce debidamente la situación coyuntural; su análisis se basa principalmente en modelos econométricos de mediano plazo, en los cuales se observa que la disminución del crédito privado (debido al aumento en el déficit fiscal y a una política monetaria estricta) causó escasez de fondos para inversión privada durante algunos años. Este diagnóstico de los "Fundamentos" resulta adecuado para el período 1979-1981, pero no para la situación actual. En términos generales, este documento registra graves confusiones en cuanto al corto y mediano plazo, de las que ya se ha librado en su mayor parte del documento de "Estrategia Global". Por ejemplo, en las páginas 13 y 14 insiste en que la "reactivación" de la economía exige un incremento en el ritmo de la inversión que a su vez requiere incrementar el ahorro disponible, lo cual es una prescripción acertada para el crecimiento económico a mediano plazo, pero no para la reactivación puramente coyuntural de una economía sujeta a una recesión de demanda.

2. La política de reactivación

No obstante, y a pesar de su diagnóstico, el documento de "Estrategia Global" no toma una posición clara en favor de la expansión de la demanda agregada. Las soluciones propuestas radican básicamente en cambiar la composición de dicha demanda (pero no en su aumento) a través de estimular la edificación de vivienda mediante la reorientación de recursos existentes en el mercado financiero, del cambio relativo en los precios de los alimentos y en los precios de las importaciones. Las soluciones propuestas sin duda contribuirán a la reactivación (si bien merecen algunos comentarios especiales que se presentan más adelante), pero brilla por su ausencia la meta de estimular la demanda agregada a través de una política fiscal expansionista, en particular con aumentos del gasto público, complementada con una política monetaria no restrictiva, como se requiere en una situación como la actual.

¿A qué se debe esto? En la sección denominada "estímulos de demanda", en

la cual se plantea la estrategia de cambiar los precios relativos, se afirma que "en el marco de una economía con alta inflación y demanda agregada deprimida es necesario adoptar mecanismos que simultáneamente reduzcan la inflación y promuevan el crecimiento". Vale decir, que el gobierno no confía en que un aumento en la demanda agregada permita reactivar una economía en recesión sin generar presiones inflacionarias adicionales.

Este temor parece tener origen en una seria confusión analítica que se percibe claramente en el documento de "Fundamentos". Allí, de una parte, se afirma que una política monetaria estricta y el desmonte de las expectativas inflacionarias constituyen un requisito *esencial* para conceder estímulos reales a la actividad productiva (pág. 17). Es decir, que solamente bajando la tasa de inflación podría posteriormente reactivarse la economía. Así mismo, en la página 8, se indica que una política monetaria expansiva puede traducirse en demanda efectiva y mayor producción, pero que si los precios y costos de producción están aumentando aceleradamente ello no ocurre y simplemente se incrementan los precios. Debe observarse que los planteamientos sobre las expectativas de inflación no pueden sustentar esta hipótesis; permiten sostener que existe una inflexibilidad a la baja de las tasas de inflación, como lo dice el documento, pero de ninguna manera que ante una política monetaria (o fiscal) expansiva una economía en situación de recesión y baja utilización de la capacidad instalada reaccione acelerando la tasa de inflación. Este es un argumento teórico *sui-generis*, mezcla de una posición monetarista y de una interpretación muy original de la teoría de las expectativas racionales, y sin ningún fundamento empírico. Debe observarse también que el documento solamente contempla la posibilidad de aplicar una política monetaria laxa pero en ningún caso examina la conveniencia de practicar una política fiscal expansiva (en particular de aumento en el gasto público) que es lo que se impone en una situación de recesión como la actual.

3. La edificación de vivienda

Ahora bien, en lo que hace referencia a la edificación de vivienda falta clarificar algunos puntos que quizás se aborden en el documento de política sectorial, el cual infortunadamente no se conoce todavía. En primer término, a la edificación de vivienda se asignan dos objetivos: uno de corto plazo, como impulsor del proceso de reactivación de la economía; y otro de largo plazo, como uno de los principales programas sociales del gobierno. En el corto plazo se pueden presentar algunos conflictos entre los dos objetivos. Por ejemplo, la utilización de prefabricados puede facilitar soluciones rápidas y de bajo costo como objetivo social; pero tendría menor efecto de empleo y reactivación de la economía. Como otro ejemplo, la asignación rígida de la cartera de las corporaciones de ahorro y vivienda a favor de la vivienda popular facilitará la consecución del objetivo social, pero puede retrasar y dificultar el impacto impulsador sobre la economía. ¿Cuál de los dos objetivos tiene prelación con el corto plazo en este caso?

En segundo lugar, los mecanismos diseñados pueden generar soluciones de vivienda a un costo de difícil absorción por parte de los usuarios, como lo ha señalado ya FE-DESARROLLO. La intervención en el mercado de tierras, subsidios presupuestales a la vivienda popular y el uso de sistemas de autoconstrucción pueden contribuir a solucionar este problema potencial. El documento no menciona nada al respecto. En el capítulo sobre Política Social de esta entrega de *Coyuntura Económica* se tratan estos temas con mayor profundidad.

4. Los precios relativos de los alimentos

El propósito de reducir los precios de los alimentos (y otros bienes de consumo masivo) se busca fundamentalmente con medidas que surtirían efecto en el largo plazo exceptuando algunas pocas tales como la reducción de las tasas de interés de los bonos de prenda y el refinanciamiento del Idema. No obstante, se plantea como

instrumento de corto plazo para reactivar la demanda por bienes industriales. El documento sobre "Fundamentos" señala que el "gobierno busca, a corto plazo, revitalizar el crecimiento de la producción y de las exportaciones agropecuarias, al mismo tiempo que contener y suavizar el aumento en los precios de los alimentos". Lograr estos dos objetivos a corto plazo exige subsidiar los insumos, como lo ha señalado repetidas veces *Coyuntura Económica*. Además, en el documento sobre "Lineamientos de la Política Agrícola" (Pág. 16 y 17) se plantea la necesidad de reducir los costos de los fertilizantes a largo plazo mediante la producción nacional de amoníaco-úrea y fosfatos, subsidiando el gas natural como materia prima. Allí se afirma que "dada la baja utilización de fertilizantes en el país, en la actualidad, el aumento de la producción a corto plazo dependería en gran parte de una rápida difusión de la aplicación de éstos, particularmente en la producción de alimentos". Existe un evidente desfase entre el plazo al cual surtirían efecto las medidas propuestas y el plazo al cual se buscan los objetivos. ¿Por qué no proceder de inmediato a otorgar subsidios a los fertilizantes (v. gr. entregando subsidios directos a las 2 empresas que los producen en el país y a las 4 que los importan), mientras se obtienen los resultados de los planes y medidas de más largo plazo?⁷.

5. Las expectativas de inflación

En lo que hace al quiebre de las expectativas de inflación continúa ausente de los documentos oficiales la consideración de la rápida elevación que han sufrido los precios de los alimentos de la agricultura tradicional debido a restricciones de oferta y de mecanismos efectivos que puedan afectarlos. Debe hacerse énfasis en que estos precios y en general los precios de los productos agrícolas no son "concertables". Ante esta situación una política salarial rígida puede tener efectos nocivos adicio-

nales sobre la demanda por bienes industriales y ser, además, profundamente inequitativa, lo cual es abiertamente contradictorio con los principios de "desarrollo con equidad". ¿Por qué, como ya se hizo en el caso de la política monetaria, no se propone la reducción de los aumentos salariales nominales como una meta de *largo plazo*, una vez que se logre reactivar la economía, y se subordina la política salarial de corto plazo a los objetivos de reactivación, por las mismas razones que se ha decidido subordinar a este fin la política monetaria de corto plazo?

De la misma manera, no se consideran los problemas financieros que se están gestando con las políticas de congelación y freno a los aumentos en las tarifas de servicios públicos. ¿Cómo se hace compatible esta política con la reducción "gradual" del déficit fiscal y la ampliación del crédito al sector privado, si ante el desajuste financiero que esta política está provocando en este sector será necesario que la Nación aumente sus aportes presupuestales o que la Financiera Eléctrica Nacional desplace parte de sus recursos financieros para el sector privado?

6. Política cambiaria y de comercio exterior

Por último, si bien el gobierno ha tomado una serie de medidas en el campo de la política cambiaria y de comercio exterior con miras a reducir el déficit comercial, cabe preguntarse si ¿no será necesario pensar en medidas adicionales, o más agresivas, ante las devaluaciones recientes decretadas por Venezuela, Ecuador y Brasil?. En la sección de Comercio Exterior de esta entrega de *Coyuntura Económica* se presenta un análisis detallado de este problema.

En síntesis, el documento sobre "Estrategia Global" presenta cambios muy positivos con respecto a planteamientos oficiales previos pero falta un mayor compromiso con la reactivación de la economía. En particular, deberían contemplarse estímulos a la demanda agregada mediante aumentos

⁷ Además, podría pensarse en liberar las importaciones de pesticidas, plaguicidas, etc. para bajar sus altos precios internos.

en el gasto público, una política salarial no restrictiva en el corto plazo y la posibilidad de incrementar el crédito para el consumo, en particular para los bienes durables. Así mismo, debería contemplarse la necesidad de otorgar subsidios a la producción de alimentos para poder lograr un cambio en sus precios relativos en el corto plazo, resolver los problemas que aún presenta la estrategia de edificación de vivienda, tener en cuenta los efectos macroeconómicos que provocará el descenso en el ritmo de aumento de las tarifas de los servicios públicos y considerar políticas más agresivas en el frente cambiario y de comercio exterior.

II. Consolidación del desarrollo económico

A. Diagnóstico

El documento de "Estrategia Global" no contiene un diagnóstico sobre los problemas que enfrenta la economía en el largo plazo. No obstante, en el documento de "Fundamentos" se pueden recoger algunos elementos de este diagnóstico, a saber:

1. El país enfrentará una situación difícil de disponibilidad de divisas a mediano plazo.
2. El nivel de crecimiento a largo plazo depende de los niveles de ahorro, tanto público como privado.
3. Se necesita una combinación de política monetaria y fiscal que permita ampliar el crédito al sector privado.
4. El crecimiento de la economía a largo plazo dependerá del desarrollo local y transferencia de tecnología que permita aumentos en la productividad en todos los sectores, y especialmente en el agropecuario.

B. Síntesis de las medidas propuestas

1. Fortalecimiento del sector agropecuario

El documento otorga prelación al Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias;

a proyectos de construcción y rehabilitación de distritos de riego; a la preservación de los recursos naturales no renovables; a la ampliación de la frontera agrícola y ganadera; al aumento de los programas de vivienda, educación, salud y servicios básicos en zonas rurales; a la rehabilitación de regiones económicamente atrasadas y de frontera. Además se propone canalizar una mayor proporción del ahorro nacional al financiamiento del sector agropecuario y adoptar políticas de reducción de los costos relativos de los insumos y la maquinaria agrícola.

2. Fomento a la producción de bienes de capital

A este propósito se prevé racionalizar las compras oficiales; revisar la protección arancelaria efectiva a este sector y favorecerla a través de la política de ensamblaje; y aumentar la contribución de la inversión extranjera a éste y otros sectores prioritarios, siempre y cuando su aporte en materia de transferencia de tecnología y conocimientos sea efectivo.

3. Impulso a la pequeña y mediana industria

Se propone facilitar y agilizar el acceso de los pequeños y medianos empresarios a los recursos de la Corporación Financiera Popular y del Fondo Financiero Industrial; ampliar la financiación de programas de asistencia técnica; y promover una mayor utilización de la subcontratación con empresas pequeñas y medianas.

4. Incentivo a la capitalización empresarial

Este rubro incluye los incentivos a la sociedad anónima, en particular a la "abierta", previstos en la Reforma Tributaria, así como crear un fondo de capitalización que ayude a colocar nuevas emisiones de acciones que realicen las empresas y fortalecer la operación de las bolsas de valores y las sociedades comisionistas.

5. Integración del sistema nacional de transporte

En las zonas andinas se otorgará prioridad a la coordinación intermodal y a la ra-

cionalización y modernización de la operación del sistema transporte, a tiempo que se buscará consolidar las redes troncales, con especial énfasis en la construcción de carreteras transversales. En las zonas marginadas se otorgará prelación al desarrollo de una infraestructura básica de transporte en los Territorios Nacionales y zonas de frontera; en especial en lo que se refiere al sistema fluvial y a la red aeronáutica. Finalmente se dará un mayor apoyo al desarrollo de redes de caminos vecinales.

6. Desarrollo del sector minero y de hidrocarburos

Se propone consolidar los proyectos mineros en ejecución, elaborar el Plan de Desarrollo Minero y mantener los sistemas de asociación para exploración y explotación de hidrocarburos conjuntamente con la exploración directa por intermedio de Ecopetrol.

7. Afianzamiento del sector exportador

Las propuestas para el fomento de las exportaciones se refieren a "el establecimiento de un CAT flexible; la agilización del sistema de devolución de impuestos indirectos; la revisión de la política y legislación de zonas francas; el mejoramiento de los sistemas de transporte y puertos; el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías para favorecer a pequeñas empresas industriales con potencial exportador; y el otorgamiento de facultades a PROEXPO para financiar a las empresas nacionales que participen en licitaciones internacionales de bienes y servicios de ingeniería y consultoría".

C. Comentarios

Las estrategias propuestas, así como algunas de las ya señaladas en el acápite de Reactivación y Estabilización Económica (tales como la reducción gradual del déficit fiscal), están claramente orientadas a aumentar el ahorro público y privado, a ampliar el crédito al sector privado, a evitar que la disponibilidad de divisas se constitu-

ya de nuevo en un freno al desarrollo económico y a incrementar la productividad, en especial en el sector agropecuario.

De particular importancia resulta la búsqueda de un crecimiento económico equilibrado y, en especial, limitar el papel de la edificación de vivienda como "sector impulsador" a la solución del problema de reactivación de la economía en el corto plazo y no pretender que éste pueda constituirse en el "sector líder" del crecimiento económico a largo plazo. No obstante, en este como en otros puntos, los planteamientos del documento de "Fundamentos" no coinciden con los del de "Estrategia Global".

El énfasis en el sector agropecuario y el sector industrial de bienes de capital es positivo, y el diseño general de los instrumentos orientados a su fortalecimiento e impulso está bien concebido. No obstante, en lo que se refiere a los bienes de capital, no se contempla adecuadamente la necesidad de establecer mecanismos de financiación a largo plazo que permitan a los proveedores nacionales competir en todos los casos (en particular, en lo que hace a las empresas del sector privado) con los proveedores extranjeros.

Así mismo, aunque el documento de Lineamientos del Sector Agropecuario pone énfasis en la necesidad de estimular la agroindustria, en el documento de "Estrategia Global" no se otorga una prioridad clara a este sector, ni a otros procesadores de materias primas, que en documentos previos habían sido identificados como sectores de importancia en la actual etapa de desarrollo económico del país⁸. En efecto, estos sectores, por sus vínculos hacia atrás en el conjunto de relaciones interindustriales y por la valorización que pueden producir a nuestros recursos naturales, podrían aportar beneficios comparables y complementarios a los de los otros sectores a los cuales se les otorga prioridad en el Plan.

⁸ FEDESARROLLO, *La economía colombiana en los años 80*, Bogotá 1979.

De la misma manera, en materia de minería e hidrocarburos apenas se propone continuar con los proyectos y políticas ya en curso. Este planteamiento no se compadece con la preocupación legítima del documento de "Fundamentos" en cuanto a las necesidades de generación de divisas, ni con las perspectivas de largo plazo del mercado internacional de estos productos. Conveniría llevar a cabo un esfuerzo grande de exploración de carbón y de otros recursos mineros, coordinados por Carbocol e Ingeominas, así como incrementar la exploración de hidrocarburos directamente por parte de Ecopetrol y compañías privadas nacionales mediante la constitución de un Fondo de Exploración de Hidrocarburos, como lo proponían el Plan de Integración Nacional —PIN— y el Estudio Nacional de Energía —ENE—.

El énfasis adicional en la continuación de los programas de transporte iniciados en el PIN, en la pequeña y mediana industria (a lo cual se debería añadir un estímulo especial al programa de microempresas), en el apoyo continuado al sector exportador y en los incentivos a la capitalización de las empresas, parecen apropiadas. No obstante, algunas de las medidas específicas podrían no ser las más adecuadas, como se discute en el Informe Especial sobre las medidas de la Emergencia Económica en lo que respecta a los incentivos a la Sociedad Anónima Abierta.

Un comentario final se refiere al papel muy reducido que se asigna a la intervención estatal. En efecto, el documento señala esencialmente que ésta se requiere, en las actuales circunstancias, para reordenar el sector financiero y el sector público. Aparte de esto se asigna un énfasis considerable a una forma *sui-generis* de la concertación, la llamada "contratación del desarrollo" en la que el Estado negocia con los sectores privados en un pie de igualdad. En forma general, se evita cualquier planteamiento de política que exija la intervención directa (por ejemplo, en el mercado de tierra urbana para facilitar el desarrollo de los programas de vivienda popular a bajo costo, o en

el de la tierra rural como camino adicional para lograr mayores productividades) y todas aquellas que impliquen subsidios directos del Estado a la actividad productiva o a grupos de ingresos bajos (como sería el caso de los subsidios al costo de la vivienda popular o a la producción de alimentos). Debe observarse que esta orientación general impide que se contemple el uso de todas aquellas medidas que podrían contribuir en mayor grado a la "mejor distribución de los medios y beneficios del desarrollo". El énfasis que se otorga a las consideraciones de equidad en los planteamientos iniciales del Plan no se compadece con el tipo de instrumentos y políticas concretas que el mismo documento plantea tanto a corto como a largo plazo. En todo caso, se necesita conocer los documentos sectoriales del Plan con el objeto de profundizar los comentarios preliminares aquí esbozados.

III. Ordenamiento del cambio social

A. Diagnóstico

El documento registra los cambios demográficos globales más importantes ocurridos en el país a partir de 1964. Señala que de una población total de 18 millones de habitantes en 1964 y una tasa de crecimiento de la población de 3.2%, en 1983 la población colombiana se acerca a los 27.5 millones y crece a una tasa cercana al 2% anual y destaca los cambios cualitativos ocurridos en la estructura de edades y en la distribución geográfica de la población. En cuanto a lo primero, indica el aumento de la participación relativa de la población de 15 a 60 años, poniendo énfasis en las nuevas necesidades que de allí se desprenden; y en cuanto a lo segundo, muestra el proceso de concentración de la población en las zonas urbanas, 65.4% en 1983, particularmente en las cuatro principales ciudades y en veintiséis ciudades intermedias.

Reconoce el esfuerzo realizado por el Estado a través del tiempo para aumentar la cobertura y mejorar la eficiencia de los servicios sociales, lo cual se tradujo en un

aumento de la participación relativa del gasto público en materia social en el presupuesto nacional. Y, aunque expresa que han mejorado las condiciones generales de vida de la población, registra la existencia de deficiencias estructurales en materia de bienestar que han traído consigo manifestaciones de armonía social, expresada en aumento de la inseguridad y la delincuencia.

De todo lo anterior se concluye en la necesidad de formular una política comprensiva de ordenamiento del cambio social que se ajuste a la diversidad del país y que contemple nuevas modalidades de integración cultural e imaginativas estrategias para elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios sociales. Esta política comprende dos componentes: uno económico y otro social. El primero se manifiesta en los propósitos de aumentar las oportunidades de empleo a través de las estrategias de reactivación; mediante el segundo se desea asegurar unas condiciones mínimas de justicia y equidad en el país.

B. Síntesis de las políticas propuestas

1. Modernización de la estructura del Estado

Se afirma que la complejidad de los procesos sociales sumados al aumento de la participación del gasto social en el presupuesto nacional y el crecimiento de los organismos del Estado que prestan servicios a la comunidad, demandan un gran esfuerzo de modernización de las instituciones públicas.

Para alcanzar dicho objetivo se proponen tres instrumentos básicos. En primer lugar, dignificar el servicio público mediante el fortalecimiento progresivo de la carrera administrativa y la formación de recursos humanos para los diversos niveles del gobierno. En segundo lugar, adecuar las instituciones públicas y formar sus recursos humanos para que tengan acceso a los beneficios del uso de los computadores y de la informática. Y en tercer lugar, se afirma que se aumentará la cantidad y mejorará la calidad de las investigaciones sobre

procesos sociales, y particularmente sobre procesos regionales.

Adicionalmente, dado que la paz social es la base de la apertura y del fortalecimiento de la democracia, el gobierno se empeñará en la modernización de las instituciones que sirven de soporte directo al sistema político.

2. Consolidación de la paz social

Se parte del reconocimiento del progresivo derrumbamiento de la moral ciudadana en todos los estratos de la sociedad. Se señala la concentración de la riqueza y de la pobreza extrema como una de las causas de la delincuencia, a lo cual se suman la insurgencia política contra la injusticia social y el florecimiento del dinero en actividades clandestinas. Y se reclama la movilización solidaria de los colombianos como único medio de erradicar los factores objetivos de pobreza e inequidad que afectan a los grupos más vulnerables de la población.

Para el logro de este objetivo, aparte de las diferentes estrategias de política económica y social, se proponen planes dirigidos a favorecer regiones y grupos especiales de población, como las zonas afectadas por la violencia y las comunidades indígenas, y la modernización de la administración de justicia.

3. Descentralización administrativa y autonomía regional.

Se insiste sobre el exceso de centralismo administrativo que caracteriza al país, a pesar de los esfuerzos en dirección contraria realizados desde la reforma de 1958. A ello se atribuye el que los servicios del Estado no se ajustan a las demandas de la comunidad, ya que la uniformidad de los programas ignora las características regionales

La estrategia de descentralización administrativa y autonomía regional se sustenta en tres aspectos de carácter administrativo y uno de naturaleza socio-cultural. Con respecto al primer grupo, se indica que se ten-

5. **Afirmación de la identidad cultural nacional.**

El último componente del ordenamiento del cambio social se refiere al fortalecimiento de la identidad cultural de la Nación. Se propone afirmar y renovar los fundamentos de pertenencia y de lealtad a la cultura heredada y al medio ambiente colombiano, de modo que el país pueda afrontar con seguridad los retos que la revolución científica y técnica plantea en el mundo contemporáneo.

Para llevar a cabo esta estrategia se trabajará principalmente en tres frentes: La realización de la Segunda Expedición Botánica, el aumento de la cantidad y la mejora de la calidad de la investigación, y la modificación de la concepción de la educación.

La Segunda Expedición Botánica contribuirá a rescatar el patrimonio cultural de la Nación, a rehacer la memoria de las actividades científicas y técnicas que han dado soluciones a nuestros problemas específicos de producción y organización social, y contribuirá a desarrollar la investigación y la educación para identificar y utilizar racionalmente los recursos naturales.

Para fortalecer la investigación se propone elevar la participación de los gastos en investigación en el PIB del 0.15% en 1982 al 0.5% en 1986. Adicionalmente, se señala el fomento de la capacitación de recursos humanos para investigación y la modernización del sistema nacional de información.

Finalmente, se busca modificar la concepción de la educación de tal manera que se desarrolle en el individuo la facultad de "aprender a aprender" en un proceso continuo, a través de todos los ciclos vitales y en una interacción activa con la familia, la comunidad, la producción y las instituciones sociales. Se anuncian cambios estructurales en la educación formal presencial y la puesta en marcha de programas de educación formal y no formal a distancia. Así mismo, se indica que con el programa

derá a que las regiones generen y administren con relativa autonomía sus propios recursos, aunque por razones de equidad social se reconoce la necesidad de continuar con las transferencias nacionales. Señala la necesidad de que las regiones asuman el liderazgo en la atención de sus propias necesidades y modernicen sus instituciones, para lo cual se fortalecerá la planificación departamental y municipal dando especial importancia a los planes de la Costa Atlántica, del Litoral Pacífico y de los Territorios Nacionales. Y se anuncia que se continuará con la descentralización de los servicios de salud, y que se creará un sistema nacional de educación análogo al de salud. Desde el punto de vista socio-cultural, se fomentará la expresión de los valores culturales regionales como parte integrante de la nacionalidad colombiana.

4. **Participación creciente de la comunidad**

Se señala la importancia de la participación de la comunidad en el desarrollo de tareas de mejoramiento colectivo. En este sentido se indica el propósito del gobierno de estimular la participación comunitaria en el establecimiento de prioridades sociales y económicas, en el seguimiento de la ejecución de los planes de desarrollo y en su evaluación.

Dentro del contexto de la participación comunitaria se señala que la familia jugará un papel estratégico, y se anuncia el diseño de un programa de atención a la familia que integra acciones, hasta el momento aisladas, para que los programas de salud, educación, mejoramiento de vivienda y cultura lleguen directamente al hogar.

De manera complementaria se propone impulsar el movimiento cooperativo y fortalecer el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad (IPC), y la reorganización de los esquemas de administración de la Acción Comunal.

CAMINA se movilizará la solidaridad colectiva para erradicar el analfabetismo y fomentar la creatividad.

C. Comentarios

1. Diagnóstico

Desafortunadamente el diagnóstico previo a la formulación de los componentes de la política social del Plan de Desarrollo se concentra únicamente en los aspectos de crecimiento, estructura de edades y distribución geográfica de la población. Así, a pesar de reconocer la existencia de "deficiencias estructurales en materia de bienestar", no se hace referencia explícita a la naturaleza específica de dichas deficiencias y, mucho menos, a la magnitud de los problemas que se desea resolver. Aunque es preciso indicar que, más adelante, en la formulación de las estrategias que conforman la base principal de la política social, se hace mención a algunas de las deficiencias antes indicadas.

Por otra parte, si bien es cierto que la formulación de las características de la política social se distingue entre lo económico y lo social, no se identifican los problemas sociales de corto plazo que surgen del proceso de recesión económica por el que atraviesa el país⁹. Evidentemente en un período de recesión económica prolongado, acompañado de inflación, se originan problemas sociales coyunturales cuyo tratamiento no necesariamente responde a los instrumentos tradicionales de política social de largo plazo; y más aún, su manejo, para que tenga éxito, requiere ser compatibilizado con los instrumentos de política económica que se diseñen para reactivar la economía.

En consecuencia, del diagnóstico no es posible inferir directamente cuáles son los problemas sociales a los cuales el Plan de Desarrollo otorgaría prelación en el corto plazo; y tampoco, cuáles podrían ser los

objetivos, o dónde estaría encaminado el esfuerzo, de mejoramiento del bienestar de la comunidad en el largo plazo.

2. Las estrategias

En primer lugar, es necesario insistir en que la formulación de las estrategias contiene elementos adicionales del diagnóstico que contribuyen a aclarar los objetivos de la política social, aunque no por ello desaparece totalmente la falta de claridad de propósitos indicada en el comentario del diagnóstico.

En segundo lugar, es preciso reconocer que el conjunto de estrategias considerado en sí mismo incorpora algunos elementos novedosos en el tratamiento de la política social, los cuales generalmente habían sido ignorados en los planes de desarrollo. Al respecto cabe mencionar lo referente a la consolidación de la paz social y la afirmación de la identidad cultural nacional. No cabe duda que estos dos aspectos son de importancia fundamental para el desarrollo del país.

Y en tercer lugar, de la misma manera que no hay precisión en el diagnóstico, tampoco lo hay en cuanto a la definición de los grupos específicos de población a los cuales está dirigida la política social. Es cierto que en la estrategia denominada "consolidación de la paz social" se indica que los planes estarán orientados a favorecer las regiones y grupos especiales de población, y se hace mención al Plan de Rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia y al Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas. Sin embargo, en documentos futuros se esperaría una mayor precisión en cuanto a la población objetivo de la política social.

Por otra parte, hace falta definir el tipo de instrumentos que se utilizará para alcanzar el objetivo de "asegurar unas condiciones mínimas de justicia y equidad en el país". En principio, las estrategias diseñadas para ejecutar la política social del Plan de Desarrollo, con excepción de la que se

⁹ Al respecto véase Capítulo VII sobre política social en esta entrega de la Revista.

refiere a la "afirmación de la identidad nacional", son eminentemente de carácter administrativo, y no es claro que su ejecución sea suficiente para obtener dicho objetivo. En efecto, con excepción de las "transferencias nacionales" no se hace referencia alguna a la utilización del gasto social público con objetivos redistributivos, aún en el caso de la vivienda popular, y, por el contrario, cuando se menciona es para indicar que "el gobierno se ha comprometido en una exigente política de control del gasto y de su racionalización en sectores como los de educación y energía eléctrica, dentro del marco de una ordenada programación presupuestal".

En consecuencia, la política social se sustenta en el supuesto de que mediante la "modernización de la administración", la "descentralización", la "planificación", la "integración" y la "participación" se logra-

ría alcanzar el objetivo de elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios sociales y asegurar condiciones mínimas de justicia y equidad en el país. En otras palabras, se trata textualmente del "ordenamiento del cambio social".

En síntesis, las estrategias de política social del Plan de Desarrollo incluyen elementos novedosos en la formulación de la política social, lo cual, desde el punto de vista global, la hace realmente más ajustada a las necesidades del país. No obstante, desde el ángulo de la ejecución propiamente dicha de las estrategias se requiere especificar al máximo la población objetivo de la política social, y definir los instrumentos distintos de los puramente administrativos que permitan alcanzar los objetivos de justicia y equidad que están enunciados en el Plan.