

Problemas de la medición del impacto del Plan de Desarrollo

*Departamento Nacional de Planeación**

En la actualidad se ha presentado al Congreso de la República el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, el cual conjuntamente con la reforma tributaria y financiera y el resto de las medidas tomadas durante el primer año de la administración del doctor Alfonso López Michelsen forman un todo coherente y obedecen claramente a una concepción definida de desarrollo económico. En estas circunstancias es de particular interés plantear el tipo de información que se requiere para efectuar en el futuro la medición del impacto sobre los diferentes sectores económicos de las acciones emprendidas por el gobierno, analizar con las limitadas estadísticas existentes hasta ahora el efecto de las medidas ejecutadas y el comportamiento de ciertas variables económicas.

A. Antecedentes

Debido al tipo de desarrollo que hubo

en el pasado, el país presenta una distribución de ingresos y de oportunidades muy desigual. De la misma manera, el tipo de desarrollo a que estaba acostumbrado el país resultaba en el crecimiento de determinados sectores a costa de otros no menos importantes donde trabaja un gran porcentaje de la población en ocupaciones con bajos ingresos y productividad.

Como consecuencia de ello y teniendo en cuenta las graves repercusiones de orden social que se estaban produciendo, desde el comienzo de la actual administración se hicieron cambios profundos en la estructura social y económica del país. La filosofía de esos cambios se condensa en la presentación del Plan, en la cual el señor Presidente de la República afirma: "El Plan de Desarrollo que se presenta ahora al Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado. Se espera reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y a los analfabetos y

* Este informe, que refleja las opiniones del Gobierno Nacional sobre la situación económica actual, fue elaborado por el Departamento Nacional de Planeación para ser publicado en COYUNTURA ECONOMICA.

desnutridos. El programa que le proponemos al país es el de cambiar los objetivos de las políticas, e intentar la protección de los sectores tradicionales en el campo y la ciudad y destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales donde se concentra la población más pobre"¹.

Los programas de Nutrición, Salud, Educación y Desarrollo Rural propuestos en el Plan, propugnan por un cambio estructural con hondas repercusiones sobre la distribución del ingreso y de las oportunidades, y los patrones de consumo. Los programas propuestos tienden a incorporar en forma activa a la economía los subsectores tradicional e informal mediante tratamientos integrales que eliminen sus condiciones de "marginidad" y desarrollen su gran potencial productivo.

B. Las estadísticas existentes

Todas las estadísticas en Colombia miden el progreso del sector moderno de la economía, que es el que se ha protegido e impulsado en el pasado. En contraste, las cifras sobre producción artesanal, producción agrícola tradicional, comercio, y servicios son deficientes o no existen. Surge entonces la inquietud de que un esfuerzo por favorecer estos últimos sectores conllevará a una aparente disminución en la tasa de crecimiento de la economía, pues dicha estadística se estima en base a indicadores del sector moderno. Esta falla estadística puede entonces sesgar las decisiones de política hacia un crecimiento del sector moderno en detrimento del bienestar de la mayoría de la población. Por esa razón, es necesario establecer nuevos indicadores

del desarrollo de estos sectores marginales, tanto de la economía como de las estadísticas, para así poder medir realmente los aumentos en bienestar.

Así pues, la cuantificación de los impactos implícitos en las políticas del Plan no pueden ser estimados mediante el uso de los indicadores actuales. Existe la urgente necesidad de diseñar todo un conjunto de estadísticas cuya cobertura incluya aquellos sectores sobre los cuales están encaminadas las acciones del Plan, que cuantifiquen su repercusión social y que sirvan para diagnosticar sus requerimientos a la vez que se impida su abandono en el futuro. El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, FEDESARROLLO y otras entidades deben hacer un esfuerzo para generar una base estadística más completa con el fin de medir las tendencias reales del Producto Bruto.

Además, la repercusión y la magnitud del gasto público es otro hecho urgente de resaltar. Sus efectos multiplicadores, en especial sobre las clases más desprotegidas, pueden ser importantes. Por lo tanto, en el futuro se deben incluir variables referentes al gasto público en los modelos utilizados para predecir o describir el comportamiento de la economía.

C. Evolución de la economía

No obstante el posible sesgo introducido por el tipo de información existente, las cifras disponibles indican en cierta forma, la realización de los cambios propuestos por el gobierno². En efecto, la estructura de la demanda se ha modificado en favor de los bienes de consumo popular, como lo

¹ Departamento Nacional de Planeación, *Para Cerrar la Brecha*, Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978, (Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1975), p. V.

² Ver COYUNTURA ECONOMICA. Vol. V, No. 3, octubre 1975, p. 8.

demuestra el hecho de que en la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO las ventas de alimentos de origen agropecuario y de origen industrial han aumentado y las de bienes suntuarios han disminuido³. Además el sector agrícola ha crecido este año a tasas superiores a las del crecimiento del Producto Interno Bruto, tendencia nueva si se tiene en cuenta que históricamente la tasa de crecimiento del sector agropecuario ha sido menor que la del total de la economía.

Este cambio en la composición del crecimiento del producto ha sido el efecto de las políticas gubernamentales que han tendido a aumentar la capacidad de compra a las familias de bajos ingresos, cuyo consumo es en un alto porcentaje de origen agropecuario. Por otra parte, esta mayor demanda no se enfrenta a una oferta inelástica gracias al aumento en área cultivada, que coincide con la implantación de la renta presuntiva, y a los nuevos estímulos para el sector agrícola, y en particular con el establecimiento de una política de precios realistas.

Como ya se mencionó, las estadísticas existentes se concentran en los sectores de la agricultura comercial, en el de industria y en el de comercio pero dejan de lado los sectores sobre los cuales la política gubernamental ha realizado un mayor esfuerzo. Los modelos coyunturales también tienden a ignorar otros sectores tales como el financiero, la pequeña minería y el de comunicaciones que han sufrido modificaciones importantes. Estos últimos sectores han debido crecer a tasas relativamente altas y en condiciones que deben favorecer al pequeño industrial, al campesino y al artesano.

³ En el país, los bienes de consumo masivo utilizan por lo general procesos productivos intensivos en mano de obra. Por otra parte, el subsector tradicional agrícola produce el 55% de los productos de consumo alimenticio. Ver, Departamento Nacional de Planeación, *op cit*, p. 115.

mejorando por tanto su participación en el ingreso nacional.

Respecto a los niveles de ocupación se destaca que la tasa de desempleo, a partir de octubre de 1974, ha disminuido en Bogotá, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Manizales. Se notan algunos leves incrementos en la tasa de desempleo para Medellín y Pasto. En síntesis, las estadísticas disponibles muestran cómo la reorientación del proceso de desarrollo no ha afectado los niveles de empleo a pesar de la caída en los indicadores de ciertos sectores. La expansión del empleo mediante el aumento en la demanda de los bienes de consumo masivo con respecto a los suntuarios ha producido como efecto neto un aumento en los niveles de ocupación. Es posible que el mencionado sesgo en los indicadores explique porqué entre algunas personas hay la opinión de que el desempleo ha aumentado en los últimos meses.

D. Ingresos y gastos gubernamentales

Con respecto a las operaciones efectivas del Gobierno Nacional, los ingresos corrientes aumentaron en los primeros siete meses del año en un 58.4% comparado con el mismo período del año anterior. Los pagos por concepto de funcionamiento también han registrado un aumento considerable equivalente al 62.8%. Este incremento no sólo se debe a la generación de empleo, a nivel gobierno, sino al aumento de los salarios nominales tratando de mantener el ingreso real constante a todos los niveles de la administración. El efecto neto de los dos primeros conceptos mencionados representa un superávit en cuenta corriente, con una variación del 51.2%.

La participación del gobierno en el monto total de inversiones ha experimentado un crecimiento considerable. Analizando únicamente el período enero-julio de los dos últimos años el incre-

CUADRO VII-1
OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL
ENERO-JULIO
(millones de pesos)

Conceptos	Acumulado		Variaciones	
	Enero 1974	Julio 1975	Absoluta	%
I. Ingresos corrientes	14.796.3	23.439.9	+8.643.6	+58.4
II. Egresos corrientes o de funcionamiento	9.184.2	14.951.5	+5.767.3	+62.8
III. Superávit en cuenta corriente o ahorro (I-II)	+5.612.1	+8.488.4	+2.876.3	+51.2
IV. Inversiones	5.347.4	6.891.6	+1.544.2	+28.9
V. Saldo financiero: Déficit (-); Superávit (+) III - IV*	+ 264.7	+ 1.596.8	+1.332.1	+503.2
VI. Financiamiento del Déficit o Absorción del Superávit	- 264.7	- 1.596.8	- 1.332.1	- 503.2
A. Con recursos del crédito externo ¹	- 149.3	- 634.3	- 485.0	- 324.8
A.1 Préstamos externos (neto)	- 149.3	- 634.3	- 485.0	- 324.8
A. 1. 1. Préstamos	381.9	194.8		
A. 1. 2. Amortización	- 590.6	- 858.1		
A. 1. 3. Variación depósitos en M/E. reducida a M/N.	+ 59.4	+ 29.0		
B. Con recursos de crédito interno	- 115.4	- 962.5	- 847.1	- 734.0
B.1 Crédito del Banco de la República (neto) contracción (-); Expansión (+) ²	- 412.3	+ 1.018.5	+1.430.8	+347.0
B. 1. 1. Crédito	735.7	1.970.0		
B. 1. 1. a. Préstamos	-0-	500.0		
B. 1. 1. b. Pagarés emergencia económica	-0-	893.4		
B. 1. 1. c. Bonos desarrollo económico	735.7	576.6		
B. 1. 2. Amortización	- 1.089.4	- 782.2		
B. 1. 3. Variación depósitos de la Tesorería en el Banco de la República	- 58.6	- 169.3		
B.2 Crédito del Fondo de Estabilización (neto)	- 7.5	- 8.3	- 0.8	- 10.7
B.3 Crédito a la Tesorería-Casa de Moneda (neto) ²	+ 45.2	+ 70.7	+ 25.5	+56.4
B.4 Crédito de particulares financieras (neto) ¹	+ 863.1	- 1.573.8	- 2.436.9	- 282.6
B. 4. 1. Crédito	1.391.7	430.3		
Bonos	1.391.7	430.3		
B. 4. 2. Amortización	- 734.7	- 1.988.5		
B. 4. 3. Variación depósitos de la Tesorería en otros bancos	+ 206.1	- 15.6		
B.5 Variación del efectivo en Caja ¹	+ 32.3	+ 1.0	- 31.3	- 96.9
B.6 Variación depósitos subalternas ³	- 644.8	- 499.4	+ 145.4	+22.5
B.7 Variación flotante (cheques girados y no pagados)	+ 8.6	+ 28.8	+ 20.2	+234.9

¹ Tesorería General de la República.

² Banco de la República.

³ Dirección de Impuestos Nacionales.

* Incluye ajuste parcial por ingresos y pagos de las recaudaciones locales de impuestos.

mento ha sido del 28.9%. Este aumento repercute positivamente sobre los niveles de empleo, la tasa de crecimiento y la distribución del ingreso (ver cuadro VII.1).

Vale la pena aclarar que estas cifras no incluyen el fuerte de los desembolsos por concepto de inversión, realizados a través de los institutos descentralizados.

Comercio exterior

En Colombia el volumen de importaciones es un buen indicador del crecimiento de la economía. En épocas en que no crecen éstas, tampoco crece la economía. Por esta razón la disminución en los registros de importación en 1975 con relación a 1974 se puede considerar como un indicador de menores tasas de desarrollo. No obstante, vale la pena analizar esta estadística en mayor detalle.

Es importante señalar cómo durante el año pasado la economía experimentó una considerable acumulación de existencias como consecuencia del proceso inflacionario que presionó para que se realizaran compras excesivas en el exterior, sin que existiese en la realidad una

correspondencia con los niveles de producción.

En parte, las expectativas sobre el comportamiento de la economía mundial motivaron a los importadores a efectuar demandas con anticipación como forma de prever mayores costos en el futuro. Esta acumulación de inventarios también pudo haber sido el resultado de la posibilidad de que el nuevo gobierno devaluara o disminuyera los presupuestos de importación. De esta manera, se acumularon inventarios que permiten satisfacer los requerimientos durante un período mayor que aquel para el cual fueron planeados. Fenómeno éste que se ve agravado por la reducción en el nivel de actividad en aquellos sectores que dependen en mayor grado de las importaciones.

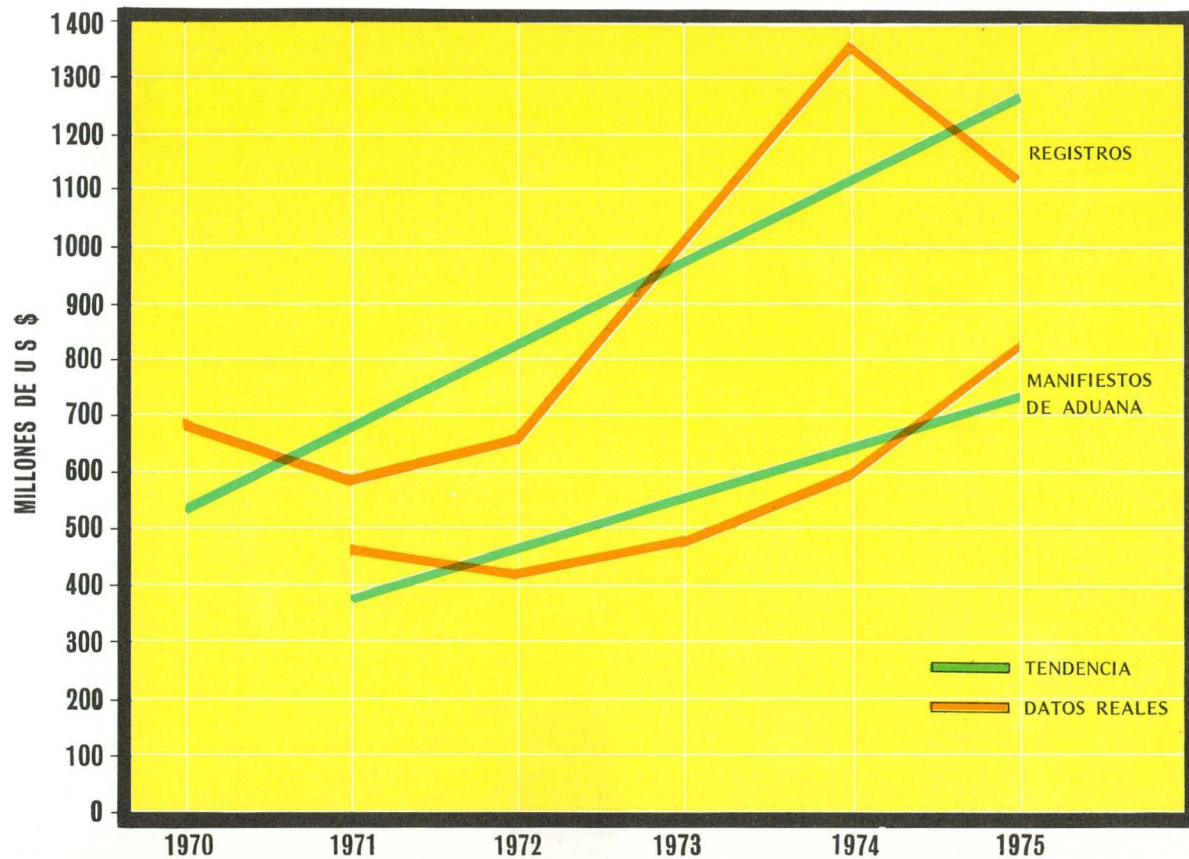
Con base en los registros de importación, los cuales señalan la posibilidad máxima de importar, ésta ha disminuido en un 16% entre enero y septiembre del presente año con relación al mismo período del año anterior. El presupuesto promedio de importación mensual pasó de US\$ 129.3 millones en 1974 a US\$ 108.0 millones en 1975 (ver cuadro VII.2 y gráfica 1).

CUADRO VII-2
REGISTROS DE IMPORTACION ENERO-SEPTIEMBRE
(US\$ millones)

Año	Totales	Variación porcentual	Reembolsable	Variación porcentual
1970	690.3	—	593.0	—
1971	595.6	- 14.0	535.2	- 9.7
1972	655.6	+10.1	566.4	+ 5.8
1973	1.004.8	+53.3	847.3	+ 49.6
1974	1.352.5	+34.6	1.163.7	+ 37.3
1975	1.135.9	- 16.0	971.6	- 16.5

Fuente: INCOMEX.

GRAFICA VII-1
IMPORTACIONES 1970-1975
(millones de dólares)



Fuente: Registros Incomex, Manifiestos DANE, Tendencias DNP.

De otra parte, los datos sobre manifiestos de aduana muestran que las importaciones efectivas han aumentado durante el presente año puesto que pasaron de US\$ 589 millones en el primer semestre de 1974 a US\$ 816 millones en el período correspondiente a 1975. Estos datos confirman que el nivel real de importaciones ha mantenido una tendencia creciente (ver cuadro VII.3 y gráfica 1). Es decir que muy probablemente en 1974 se acumularon licencias para importar en 1975.

De otra parte, la política de mantener la tasa de cambio a niveles más realistas aumenta el costo de las divisas para importar estimulando así un uso más eficiente de la capacidad instalada y en general de los recursos escasos. Esta política permite un uso más intenso de la dotación disponible y facilita el empleo alternativo de los recursos en sectores de mayor prioridad. En el fondo, estas medidas hacen más consciente la toma de decisiones en materia de importaciones por parte del empresario.

En conclusión, el presente ritmo de importaciones muestra en primer lugar un correcto ajuste entre la demanda por bienes extranjeros y el ritmo de produc-

CUADRO VII-3
ENTRADA DE MERCANCIA POR LA ADUANA
ENERO-JUNIO
(Manifiestos de Importación)

Año	Millones US\$	Variación porcentual
1971	460.5	—
1972	412.3	- 10.5
1973	470.6	+14.1
1974	589.1	+25.2
1975	816.5	+38.6

Fuente: DANE.

ción y en segundo lugar, una mejor asignación de los recursos.

Respecto a las posibilidades de exportación reflejadas en los registros, éstas se han visto disminuidas en 3.1% como consecuencia de una baja de 3.5% en las ventas de café y de 2.7% en las de otros productos. Esta disminución ha sido causada por la coyuntura externa que ha hecho bajar la demanda de productos tales como el café, el algodón, los hilados y textiles y la carne, productos que componen el grueso de la exportación colombiana (ver cuadro VII.4).

CUADRO VII-4
REGISTROS DE EXPORTACIONES ENERO-SEPTIEMBRE
(US\$ millones)

Año	Café	Variación %	Menores	Variación %	Totales	Variación %
1970	368.0	—	160.0	—	528.0	—
1971	306.1	- 16.8	173.8	+ 8.6	479.9	- 9.1
1972	312.1	+ 2.0	279.8	+61.0	591.9	+23.3
1973	407.6	+30.6	419.6	+50.0	827.2	+39.8
1974	488.3	+19.8	573.0	+36.6	1.061.3	+28.3
1975	471.1	- 3.5	557.5	- 2.7	1.028.6	- 3.1

Fuente: INCOMEX.

Dada esta situación, las metas alcanzadas en materia de exportaciones son buenas si se tiene en cuenta que la economía se ha hecho más vulnerable en la medida en que ha avanzado en su proceso de apertura. En ningún momento se debe desconocer la recesión experimentada por los países de mayor desarrollo industrial con los cuales Colombia tiene un alto grado de intercambio comercial⁴. La disminución en el ritmo de crecimiento de los registros de exportación se ha debido reflejar en menores tasas de crecimiento del empleo, pues este sector

creó mucho empleo en el pasado. No obstante, en este año el volumen de las exportaciones ha crecido, (ver cuadro VII.5), o sea que el país ha logrado amortizar el efecto de la recesión mundial cambiando la composición de sus exportaciones, como lo demuestra la nueva exportación de arroz.

La recesión internacional tenía que crear desempleo en las ciudades especializadas en exportaciones industriales. Esto ocurrió en Medellín pero en el resto del país parece que se creó suficiente empleo como para compensar este fenómeno. En realidad es un gran logro el de la economía colombiana haber tenido la flexibilidad para cambiar la composición de su producción, tanto para consumo interno como para la exportación, y así amortiguar el impacto de la recesión económica internacional. La política económica del último año ha estado encaminada a facilitar este ajuste.

⁴ El P.I.B. de los Estados Unidos decreció, en sólo el primer semestre de 1975, en 8% y la producción de su sector industrial disminuyó en 15%. El P.I.B. de Francia bajó en 9.8% en el segundo semestre de 1974; la producción industrial del Canadá bajó en 10.3% durante el primer semestre de 1975. El P.I.B. del Japón, durante el mismo período, disminuyó en 5.9%. Ver *Rates of change in Economic data for ten industrial countries*, Federal Reserve of St. Louis, June 30, 1975.

CUADRO VII-5

REINTEGROS POR EXPORTACIONES ENERO-AGOSTO
(US\$ millones)

Año	Café	Variación %	Menores	Variación %	Totales	Variación %
1970	270.2	—	148.6	—	418.8	—
1971	227.1	- 16.0	178.1	+19.9	405.2	- 3.2
1972	270.3	+19.0	245.5	+37.8	515.8	27.3
1973	346.7	+28.3	319.8	+30.3	666.5	29.2
1974	348.1	+ 0.4	430.4	+34.6	778.5	16.8
1975	355.4	+ 2.1	509.3	+18.2	864.7	11.1

Fuente: Banco de la República.