

# El Plan de Desarrollo 1971-1973

---

## A. Resumen.<sup>1</sup>

En diciembre 1971 el gobierno presentó a consideración del Congreso un nuevo plan, que a semejanza del Plan 1970-1973 está constituido por una serie de documentos sectoriales,<sup>2</sup> un plan de inversiones públicas y un tomo general. Los comentarios incluidos en este informe se refieren principalmente a este último. El documento central titulado "Guías para una Nueva Estrategia del Desarrollo", presenta los lineamientos generales de una estrategia integral, sin entrar a detallar ni efectuar una cuantificación que permita establecer con claridad la factibilidad de la estrategia recomendada (la posibilidad de realizarla dadas las disponibilidades de recursos, principalmente de divisas, ahorro interno y ahorro público) ni una estimación de su eficiencia en términos de los objetivos propuestos. Se pretende con ello que la discusión inicial en el Congreso se concentre en definir las líneas generales que guíen la estrategia detallada a adoptar.

Los objetivos están definidos en la siguiente forma:<sup>3</sup>

"El Plan busca orientar su estrategia con el fin de: a) ir concentrando mayores recursos de inversión en el desarrollo urbano, con

énfasis en la vivienda, la cual será financiada en gran parte por medio de nuevos ahorros generados por el ingreso adicional; b) en el fomento de las exportaciones, para así obtener las importaciones necesarias que permitan romper los obstáculos que impiden el crecimiento; c) aumentar la productividad agrícola y acelerar el proceso de mejorar la distribución de la tenencia de la tierra para poder elevar los ingresos de los agricultores y facilitar la competencia en los mercados internacionales de los productos exportables del agro; y d) proponer, además, una mayor dependencia en los impuestos progresivos para atender el suministro de servicios sociales, con miras a reducir las desigualdades en el ingreso, en el consumo y en las oportunidades".

En las páginas siguientes hay una ampliación de este enunciado, más o menos en la siguiente forma:

a) Se continúa el programa de vivienda popular subsidiada pero se amplía el programa de vivienda autofinanciable,<sup>4</sup> dentro de un proceso de planeamiento urbano (incluyendo la reforma urbana) que reduzca los costos de infraestructura;

b) Fomento específico a las exportaciones, con énfasis en las agropecuarias, y mejora de la organización comercial;

c) El uso de mejores técnicas que llevará a una más alta productividad agrícola debe coordinarse con el aumento de la demanda por bienes agropecuarios para que no resulte en un deterioro de los precios;

d) La redistribución de los ingresos debe buscarse principalmente mediante la prestación de los servicios sociales y la política tributaria. En cuanto a ésta, de-

<sup>1</sup> Este informe especial extrae en su mayor parte el material de la publicación de FEDESARROLLO, que aparecerá titulada: *Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo escritos en Colombia*.

<sup>2</sup> Sectorial no en el sentido usual de la clasificación en Cuentas Nacionales sino de una especial establecida por el Departamento Nacional de Planeación para la actividad pública.

<sup>3</sup> *Plan de Desarrollo*, p. 26.

<sup>4</sup> Finalmente pagada por el usuario.

ben reducirse las exenciones, se debe aumentar el control de la evasión (reduciendo simultáneamente la progresividad de las tasas), aumentar la imposición al consumo suntuario y gravar las ganancias de capital.

Asimismo, parte de la estrategia consiste en buscar un apoyo importante de carácter global al financiamiento del programa por parte de las agencias internacionales de crédito:

“Se piensa que sería un cambio sustancial y estimulante del concepto convencional, la posibilidad de que las agencias prestamistas pudieran reunirse para poner a prueba un ataque del tipo Plan Marshall sobre el subdesarrollo, en un país estratégico, con un plan de desarrollo que supone una reasignación masiva de recursos como paso esencial hacia el desarrollo y la autosuficiencia”. “Colombia celebraría poder trabajar en estrecha relación con las agencias internacionales y extranjeras para someter la nueva orientación aquí propuesta a una prueba cuidadosa” (p. 65).

El resumen anotado no permite identificar la acción que se tomará con respecto al fortalecimiento de exportaciones ni en lo relacionado al incremento de la productividad agrícola. En los documentos sectoriales se encuentra lo siguiente:

El fomento específico a las exportaciones se logrará mediante crédito dirigido a los productos escogidos, mejoras en el mercadeo y control de calidad, suministro de crédito a los compradores, reducción gradual de la sobrevaluación real del tipo de cambio, adecuación del sistema CAT - Plan Vallejo, reducción de los depósitos previos, organización y financiación de consorcios de productos y grandes fábricas que se dediquen a la exportación.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Debe observarse que este enunciado general de política ha de complementarse con una acción intensa para identificar y solucionar los problemas específicos con que el aumento de cada una de nuestras exportaciones se ha encontrado en el pasado.

En cuanto a política agraria, el documento sectorial presenta una contradicción en el énfasis en cuanto a instrumentos y objetivos con respecto al Tomo Central, puesto que pone en lugar preferencial la reforma agraria con fines redistributivos. En cuanto al incremento de la productividad agrícola busca realizarlo ante todo mediante la utilización de insumos mejorados y técnicas más adecuadas (lo cual implica una intensificación de los programas de extensión), más que por medio de una mecanización y capitalización intensiva en el campo.

## B. Análisis.

El análisis de la estrategia debe partir de considerar el diagnóstico que el Plan efectúa sobre los problemas de desarrollo. Aun cuando, a semejanza del Plan 1970, reconoce el carácter restrictivo de la brecha externa (importaciones necesarias menos exportaciones probables) y, en menor medida, de la brecha interna (inversiones necesarias menos ahorro interno), lo cual lo lleva a proponer un flujo importante de ayuda externa, juzga sin embargo que el carácter restrictivo de estos factores resulta principalmente de un problema estructural en la demanda y una deficiencia en el nivel global de la demanda efectiva. El problema estructural en la demanda, proviene de la mala distribución del ingreso, y se manifiesta en la preferencia por productos relativamente intensivos (directa o indirectamente) en uso de divisas, en primer lugar, y de capital.<sup>6</sup> Este fenómeno había sido anota-

<sup>6</sup> Estudios recientes han demostrado que dado el consumo de servicios personales por parte de las clases de altos ingresos, la preferencia señalada no es muy importante. El efecto final de la redistribución del ingreso, vía cambios en la estructura de la demanda, en el empleo y en el uso de capital y divisas depende, sin embargo, del mecanismo que se utilice. Así, por ejemplo, el efecto de gravar el consumo de bienes suntuarios (pero no el de servicios personales) para gastar más en servicios públicos, puede ser muy importante.

do por el Plan 1970. En cuanto a la deficiencia en el nivel global de la demanda efectiva, lo concilia con la existencia de un proceso inflacionario explicando que los problemas estructurales han llevado a crear capacidad excedente en algunos sectores y una presión sobre los precios en otros. En los primeros, la inflexibilidad de los precios hacia abajo lleva a mantener su nivel y la situación de los segundos impulsa el movimiento ascendente general en los precios.<sup>7</sup>

En consecuencia de este diagnóstico se requiere una estrategia que:

a) Estimule la demanda efectiva;

b) modifique su estructura, de tal forma que permita un aumento en la producción total con un menor requisito de divisas, y

c) alivie la tensión de escasez en estas últimas, mediante la ayuda externa y un fomento intensivo a las exportaciones.

El aumento en la demanda se proveería principalmente mediante el aumento masivo en la construcción. El cambio en la estructura de la demanda se produciría mediante el incremento en la productividad en el campo (que en conjunto con la mayor demanda por bienes agrícolas mejoraría la distribución de ingresos entre el campo y la ciudad), mediante la reforma agraria y principalmente mediante la política fiscal propuesta. El aumento en exportaciones resultaría del incremento en la productividad agrícola y el fomento específico ya anotado.

El problema principal que se observa es el de la factibilidad de la estrategia, en atención a la disponibilidad de recursos, lo cual como ya se anotó no se analiza en el documento por ausencia de cuantificación. En 1961, Lauchlin Currie propuso un programa similar llamado Operación Colombia. Un estudio de Jorge

Ruiz Lara, Aspectos Cuantitativos de la Operación Colombia, concluía que la disponibilidad de divisas restringiría su aplicación. Asimismo el informe de la OIT después de analizar las implicaciones cuantitativas de la Operación, afirma:

“Esta estrategia no parece en realidad muy factible” y “apenas es concebible una balanza equilibrada de comercio internacional con tales necesidades” (p. 57).

Sin embargo, la nueva estrategia difiere de la Operación Colombia en que la productividad agrícola no se buscará a través de una capitalización intensiva del campo y en consecuencia no resultaría en una aceleración muy importante de la migración hacia las ciudades, como en el caso de la Operación. En esta forma la estrategia es menos ambiciosa e implicaría requisitos inferiores que la de aquélla. Sin embargo, añade a la estrategia de la Operación Colombia la realización de la reforma agraria que agudizaría los requisitos financieros y en especial los de ahorro público. Para calificar esta crítica habrá que esperar a la publicación de los estudios cuantitativos de la estrategia. A primera vista parece que la reforma agraria, colocada en un nivel secundario en la estrategia, no se realizaría por falta de recursos y de atención.<sup>8</sup>

Por otra parte, el incremento en la demanda, implicaría una presión sobre la producción de bienes industriales de consumo. Aun cuando este punto no se trata en el documento, el diagnóstico parece implicar que la solución propuesta es semejante a la de la Operación Colombia. Habría que utilizar la capacidad excedente en forma intensiva mediante turnos triples, trabajo en días festivos, etc. Se requerirían estudios convincentes en cuanto a que el aumento producido en la demanda se orientará precisamente hacia

<sup>7</sup> Esta explicación, sin embargo, no aparece en forma nítida en el texto aunque puede deducirse de él.

<sup>8</sup> De efectuarse la reforma agraria la migración no solamente no se intensificaría sino que probablemente disminuiría en su tendencia.

aqueellos sectores que exhiben capacidad excedente y que es posible remover otros cuellos de botella<sup>9</sup> (en relación con capital de trabajo, insumos primarios, legislación laboral) para que no se agudice el proceso inflacionario. Esta crítica fue reconocida por el autor de Operación Colombia como el peligro más evidente de la estrategia allí propuesta.

Aun cuando se reconoce en general una gran flexibilidad al sector construcción, no es evidente que no se presentarían problemas en los sectores que producen materiales para la construcción. Este es otro punto que habrá que aclarar suficientemente.

Asimismo el impulso a la demanda podría efectuarse a través de la intensificación de sectores distintos al de construcción de vivienda. Este último presenta una gran posibilidad de financiamiento autosostenido;<sup>10</sup> sin embargo presenta peligros como el de acelerar un proceso de hipertrofia en los grandes centros urbanos. El documento sectorial de desarrollo regional y urbano acoge, para evitar este problema, la recomendación del Plan 1970, de que el proceso de urbanización se oriente hacia las ciudades intermedias. Con respecto a la estrategia en referencia aparece sin embargo un problema: la capacidad excedente industrial se encuentra principalmente en las ciudades mayores. Los sectores alternativos al de construcción podrían ser los de servicios públicos tales como educación, salud, etc. Si bien son menos susceptibles de *autofinanciamiento*,<sup>11</sup> la inversión en estos sectores tendría la ventaja de contribuir al incremento de la capacidad pro-

ductiva de la economía a diferencia de lo que ocurre con la construcción de vivienda. Además en términos directos e indirectos estos sectores generarían un mayor *empleo permanente*<sup>12</sup> (si bien requieren mayor calificación) y un menor gasto en divisas. Su financiamiento podría resolverse incrementando los ingresos al sector público. Parecería importante un análisis más detallado que muestre convincentemente la ventaja de concentrar esfuerzos en un sector como el sugerido, en comparación con las alternativas señaladas.

Debe anotarse, finalmente, que la estrategia no busca modificar la utilización relativa de factores según su disponibilidad actual, sino más bien: "un cambio inducido en todo el patrón de la demanda que permite un volumen más grande del producto de toda una clase o grupo de bienes en relación con las importaciones que de otro modo existiría".<sup>13</sup>

De todos modos, un cambio tecnológico fomentado al variar los precios relativos de los factores de producción (a través de un valor adecuado en la tasa de cambio y las tasas de interés) y un cambio en la estructura de la producción (por ejemplo, fomentando exportaciones intensivas en mano de obra) que permita sustituir capital por trabajo serían beneficiosos en términos de producción y empleo. Estas medidas no contradicen ningún aspecto esencial de la estrategia y, por tanto, deberían incorporarse como parte fundamental de ésta.

<sup>11</sup> En el sentido antes indicado, pues la extensión de estos servicios debe cubrir principalmente a sectores de la población con baja capacidad de pago y por lo tanto requeriría niveles apreciables de subsidio público.

<sup>12</sup> El empleo generado en la construcción es de tipo transitorio. Para efectuar una comparación hay necesidad de buscar un equivalente en empleo permanente.

<sup>13</sup> Lauchlin Currie, *Revista Planeación y Desarrollo*, octubre 1971.

<sup>9</sup> Remover estos obstáculos implica inversiones importantes a corto plazo que añaden al problema de disponibilidad de recursos.

<sup>10</sup> A medida que los beneficiarios de los préstamos van amortizándolos se pueden efectuar nuevos préstamos.

Asimismo, el énfasis en la estrategia global y en considerar cada instrumento de política exclusivamente en relación con su objetivo más notorio, tiene la desventaja de no contemplar aspectos importantes en el uso de las distintas políticas. Por ejemplo, es mucho lo que queda por hacer en materia de política fiscal para fomentar el ahorro de las sociedades de capital, sin desvirtuar el objetivo

de redistribución a que este instrumento se subordina.

Las observaciones anteriores se hacen con el ánimo de estimular la reflexión, el estudio y el debate sobre la estrategia integral presentada en el Plan. La validez de la mayoría de las posibles críticas podrá juzgarse una vez que se publiquen los análisis cuantitativos relacionados con los problemas expuestos.