

LAS CUATRO ESTRATEGIAS

**REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**

BOGOTA, D. E. 1972

INDICE

	I
Prólogo	II
Introducción	III
Criterios generales	IV
Diagnostico	V
La estrategia	VI
Conclusiones	VII
Anexo A	VIII
Anexo B	IX
Anexo C	
	PROGRAMAS SECTORIALES
	I
Agricultura y ganadería	II
Industria	III
Exportaciones e Integración económica	VI
Población	V
Desarrollo Social	VI
Educación	VII
Salud	VIII
Justicia	IX
Cooperación técnica internacional	X
Energía	XI
Transporte	XII
Comunicaciones	XIII
Ingeniería Sanitaria	XIV
Tarifas de servicios públicos	XV
	RECURSOS NATURALES
Minería y petróleo	
Suelos	
Agua	
Silvicultura, caza y pesca	XVI
Política de Vivienda	
Decretos sobre ahorro y vivienda	XVII
Turismo	

I

PROLOGO

En diciembre de 1970, al tomar posesión de la jefatura del Departamento Nacional de Planeación acordamos con el señor presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, las líneas generales de acción que debería desarrollar el Departamento.

Desde ese momento, se inició, sin limitaciones de pensamientos ortodoxos o convencionales, un intenso trabajo de estudio y análisis de nuestra realidad, social y económica, con el propósito de establecer la naturaleza de los problemas del país y hacer un diagnóstico a fondo de los mismos. Se buscaba con base en ello, y a la luz de los indiscutibles progresos logrados en los últimos años, concebir una estrategia que pudiera impulsar aún más aceleradamente el proceso económico y que al mismo tiempo garantizara una mejor distribución de sus frutos entre la población colombiana y en particular entre los vastos núcleos social, cultural y económicamente más deprimidos de nuestra sociedad. Es decir, debíamos diseñar una estrategia para impulsar aceleradamente el crecimiento económico pero mejorando los niveles de vida de los más pobres y disminuyendo las grandes diferencias existentes entre estos y los otros grupos de nuestra sociedad, tanto en el consumo como en el ingreso y las oportunidades. Dicho en otras palabras, se pretende conducir el país hacia un verdadero desarrollo que le garantice el bienestar y en donde la igualdad de oportunidades le permita al colombiano realizarse plenamente según sus capacidades y su voluntad de servicio.

Ya durante la campaña presidencial de 1970, el doctor Pastrana señalaba en sus discursos, en concordancia con el programa conocido como el Acuerdo de la Casa de la Moneda, suscrito por las dos grandes colectividades políticas, la liberal y la conservadora, su indeclinable propósito de orientar con empeño la acción gubernamental hacia una mayor igualdad, procurando, para ello, hacer compatible el crecimiento económico y el cambio social. De allí surgió su programa "Frente Social". Asimismo, el doctor Pastrana había indicado con particular énfasis en su campaña una gran preocupación por encontrar las maneras de encauzar el inevitable crecimiento urbano por senderos que pudieran convertirlo en el gran motor del desarrollo. En otras palabras, estaba consciente, como él lo dijera más tarde ya como presidente de la República, en su discurso del 20 de julio de 1971 ante el Congreso de Colombia, en pleno, de que "el desarrollo es hoy un fenómeno inseparable del crecimiento urbano".

Esta inquietud —de hacer compatible el crecimiento económico con metas de interés social— del gobierno colombiano coincide con recientes planteamientos de dirigentes y pensadores nacionales y extranjeros que consideran posible lograr, dentro del sistema de economía mixta, el crecimiento económico con más y mejor empleo y una más justa distribución del ingreso.

La explicación de estas inquietudes posiblemente surge de la experiencia del pasado decenio, durante el cual se logró superar la tasa de crecimiento fijada en la reunión de Punta del Este en 1961 sin haberse obtenido plenamente los objetivos de justicia social previstos en aquel entonces.

Mi trabajo como jefe del Departamento Nacional de Planeación se inició, por consiguiente, con una clara definición y concepción de mi labor. Y con el sobresaliente equipo técnico del Departamento —enriquecido posteriormente con el retorno al país del distinguido profesor Lauchlin Currie nuestro compatriota de hace ya varios años— y la asesoría de distinguidos expertos extranjeros, dimos comienzo a un intenso trabajo que permitió sentar las bases del nuevo Plan de Desarrollo.

Los resultados de este trabajo los compendia este libro que refleja un valioso esfuerzo intelectual. De otra parte, este Plan, en mi concepto, responde plenamente a las

grandes responsabilidades que la reforma constitucional de 1968 asigna a la planeación en Colombia, y constituye otra etapa más en el proceso de su consolidación.

Aunque el Plan fue presentado por el señor presidente el 2 de diciembre de 1971, me parece que la edición de este libro brinda una oportunidad nueva para volver a insistir en sus aspectos fundamentales.

Este Plan de Desarrollo, además de cumplir con lo señalado por el presidente de la República, constituye un planteamiento fundamental y novedoso destinado a estimular una discusión constructiva de políticos y académicos, de empresarios y trabajadores, de investigadores y estudiantes universitarios, acerca de nuestra realidad económica y social.

A mi entender, deberá ser referencia obligada de quienes se preocupan por el futuro de nuestro país, en una época caracterizada por un creciente inconformismo al lado de los innegables avances técnicos y materiales obtenidos en muchos campos.

El Plan concibe una estrategia que busca con afán, como lo indicaba anteriormente, conciliar el crecimiento económico con una mejoría sustancial en los niveles de vida de los más pobres. Parte del hecho de que hay que aumentar grandemente el producto pero, a diferencia de los modelos convencionales, tiene gran cautela sobre qué se produce, cómo se produce, por quién se produce y, ante todo, para quién se produce. Asimismo demuestra claramente cómo es de ambiguo el criterio que juzgaba incompatibles los objetivos sociales con los económicos y que la realización de los primeros implicaba hasta cierto punto de sacrificio de los últimos, o viceversa.

Su perspectiva es de largo plazo y busca encontrar recursos en los sectores llamados estratégicos. Se acepta claro está, que hay que aumentar la inversión, pero asegurando de que se dirija hacia aquellos sectores que producirán bienes que van a satisfacer necesidades sentidas de nuestras grandes masas y cuya demanda será posiblemente muy grande. Las Cuatro Estrategias que presenta el Plan son consistentes con el anterior principio, además de ser coherentes entre sí.

El énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria, edificadora, tanto de viviendas como de servicios complementarios, es la primera estrategia que conducirá no solamente a la producción de bienes esenciales que urgentemente son requeridos por vastos núcleos sociales, sino que generará gran cantidad de empleo adicional que de inmediato contribuirá al ensanche del mercado interno elevando el nivel de consumo y facilitando entonces, con su demanda, incrementos en producción industrial y agrícola del país sin deterioro en los ingresos reales de los productores. De otra parte, esta estrategia facilitará una mejor distribución de la fuerza de trabajo ya que la industria de la construcción tiene alta demanda de mano de obra tanto capacitada como no capacitada.

La segunda estrategia, el crecimiento de las exportaciones, es, en el caso colombiano; condición *sine qua non* para poder garantizar no solo el suministro de las importaciones requeridas sino atender con holgura el servicio de la creciente deuda externa. Asimismo, la ampliación de nuestra participación en los mercados internacionales para productos que actualmente exportamos y para otros nuevos, contribuirá de manera especial a facilitar el incremento en nuestra producción agrícola e industrial.

La discusión acerca del Plan, desarrollada desde que fuera presentada por el presidente ante el Congreso, el 2 de diciembre del año pasado hace evidente que no se explicó con suficiente claridad por qué se escogieron la vivienda urbana subsidiada y las exportaciones como sectores estratégicos. Por eso aprovecho esta oportunidad para hacer algunas aclaraciones acerca de nuestro planteamiento.

La vivienda y las exportaciones comparten una importante característica; ambos sectores pueden aprovechar una enorme demanda latente, si se eliminan ciertos obstáculos. Por esta razón ambos sectores pueden funcionar arranques y motores del crecimiento sin ser frenados por la demanda inelástica que existe para tantos otros bienes. Esto explica el por que se encontraran dos de las estrategias en campos tan diversos como son la Vivienda y las exportaciones.

Nuestro propósito es contribuir a una grande y dinámica industria de la construcción, en gran parte autofinanciada, que genere nuevamente empleos mejor remunerados para cientos de miles de trabajadores y que adicione grandemente nuestras existencias de vivienda urbana y servicios complementarios. Para ello debes aceptar un volumen anual muy importante de nuevos ahorros privados Si sola mente tenemos una industria de la construcción basada en partidas presupuestales y en la expansión del crédito bancario, necesariamente la Industria de la construcción resultará pequeña para las exigencias de nuestro desarrollo.

Algunas personas podrán pensar que nuestro propósito es el de favorecer la vivienda para las clases media y alta a expensas de la vivienda popular. Esta es una interpretación equivocada. En primer lugar, la política del Plan está concebida no para sustituir los programas en vivienda popular subsidiada sino para complementarlos. Se requiere, por consiguiente, una industria Fuerte e independiente capaz de complementar los esfuerzos que el sector público haga en materia de vivienda popular. Interpretar este programa como específicamente orientado a las clases de ingresos medios y altos seria un grave error. Seria tanto como pensar que cuando eliminamos obstáculos a las exportaciones, y las incrementamos notablemente, es un programa exclusivamente de interés para los exportadores; o que cuando fomentamos la industrialización fuera en beneficio exclusivo para los empresarios. Una industria de la construcción que movilice nuevos y cuantiosos ahorros del sector privado es, como en el caso de las exportaciones y de la industrialización, un programa esencialmente de interés nacional.

En la medida en que podamos estimular el volumen del ahorro privado y canalizarlo hacia la construcción privada estaremos aumentando el ingreso real de toda la economía. De otra parte el Estado podrá orientar más recursos para vivienda popular y al generar más y mejor empleo habrá más personas con ingresos reales suficientes para adquirir mejor vivienda propia. De tal forma que nuestra estrategia, lejos de ser incompatible con el objetivo de proveer más y mejor vivienda para los más pobres, lo que hace es complementarlo.

El problema es distinguir entre compartir un ingreso fijo y estático, y un programa, como éste, concebido para incrementar considerablemente el ingreso real.

Hay que trabajar, por lo tanto, con los dos frentes paralela mente: la construcción de vivienda comercial autofinanciable de bajo costo, que debe ser fundamentalmente la actividad del sector privado, y en la vivienda popular, concentrando en estos programas los recursos r presupuestales que actualmente se utilizan: y que implican, en parte, un subsidio.

La tercera estrategia tiene que ver con el aumento e la productividad agraria y con una mejor distribución de la propiedad rural. Posiblemente en es te campo se nos podría señalar de inconsistentes, pues viene siendo sostenido por muchos que una redistribución de la propiedad rural conduciría a mermar la productividad. Pero serios estudios e investigaciones del caso colombiano nos están indicando que los índices más bajos de la productividad agraria se encuentran en el minifundio y más protuberante mente aún, en el latifundio. Por consiguiente, podemos esperar que una racional redistribución de la

tenencia de la tierra, que además tenga en cuenta climas., regiones y productos, haya de contribuir al incremento en la productividad de nuestras explotaciones agrarias. Como también se trata de mejorar el ingreso real de la población rural, es necesario ante todo tener en cuenta que se requiere: ampliación en los mercados internos y externos para los productos del campo; aumento en la productividad del sector para garantizar el crecimiento de la producción a los niveles resultantes de las exigencias de las nuevas demandas estrategias integral que coordine coherentemente esta política agraria con la política urbana de generación masiva de nuevos y mejores empleos capaz de absorber remunerativamente a la población que quede cesante como resultado de los incrementos de la productividad.

La cuarta estrategia, se refiere a la distribución. Quisiera hacer aquí un paréntesis, ya que considero que del éxito de esta estrategia dependerá el éxito del plan mismo. He dicho al principio de este prólogo que el Plan demuestra la ambigüedad del concepto que juzga Incompatibles los objetivos sociales con los económicos. La redistribución del ingreso que se propone se fundamenta esencialmente en un sistema progresivo de impuestos donde se tribute de acuerdo con la capacidad real para hacerlo y donde se eliminen las medidas que puedan distorsionar el sistema tributario hasta hacerlo regresivo; en segundo lugar, se basa en una acertada política del gasto público que oriente y concentre los recursos estatales hacia los servicios públicos, en particular hacia la educación, la salud y la recreación; y finalmente en el éxito de la primera estrategia del Plan al generar masivamente empleos adicionales bien remunerados, facilitando de esta manera que los ingresos reales de los grupos mas pobres sean mas altos. El funcionamiento adecuado de esta estrategia será la única garantía que el sistema tiene para que los frutos del crecimiento económico sean difundidos entre toda la población, permitiendo mejorar sustancialmente los niveles de vida, en particular, de las capas más pobres de nuestra población.

Debo insistir que las cuatro estrategias del plan son cuatro palancas de un mismo movimiento hacia el bienestar. Considero que estos programas son claves por su virtud o capacidad de imprimirle han impulso intenso y rápido a nuestra economía facilitando un mayor y más eficiente uso de nuestros propios recursos. Pero es necesario distinguir entre estos sectores claves o estratégicos y los importantes. Aquellos son, lo repito, los llamados a imprimir el aceleramiento al crecimiento económico y generar masivamente empleo adicional, y los últimos constituyen en esencia los objetivos sociales del plan, en materia de educación, salud, recreación y oportunidades en general. Mejores niveles de vida y mayores oportunidades para la población más pobre se logrará con el funcionamiento coherente e integral del Plan. Un gran impulso a nuestra actividad económica general, donde un sector privado dinámico con centre recursos y amplié su actividad en la producción y distribución de aquellos bienes que el Plan señala como prioritarios, es condición necesaria para el éxito del programa.

Se busca ampliar sustancialmente el producto por medio de la realización de las tres primeras estrategias. Pero solo mediante la cumplida aplicación de la cuarta, que se refiere a la distribución, se podrán difundir los frutos del desarrollo entre la gran mayoría de nuestra población y conseguir los recursos necesarios para que el Estado realice su obligación de suministrar a todos los ciudadanos los servicios públicos y sociales enunciados.

Otro aspecto novedoso del Plan es el tratamiento de la demanda. La gran parte de la literatura sobre el crecimiento económico está relacionada con impedimentos del lado de la oferta pero muy poco en relación con la demanda. Es por lo menos curiosa este

hecho si se tiene en cuenta que el primer requisito para que los productos puedan vender su producción es la existencia de un mercado que les garantice compradores para sus productos. El Plan, en cambio, se preocupa por identificar los sectores donde se pueda conciliar un aumento drástico de la producción sin afectar los ingresos reales de los productores por bruscas caídas en los precios de su producción. La agricultura y la industria responderían a un crecimiento en su producción pero dicho crecimiento está en gran parte limitado por el crecimiento de la demanda. Regresamos de nuevo al círculo vicioso de la baja productividad, bajo poder de compra de nuestra población en términos reales, limitados mercados y baja inversión.

No se trata entonces, cuando hablamos en el plan de convertir necesidades sentidas en demanda efectiva, de un aumento de la demanda monetaria por todos los bienes y servicios, ya que si fuera ese el problema su solución sería muy sencilla: expansión de los medios de pago. Pero esto, en sí mismo, sin incremento en la eficiencia, sin mejor distribución de la fuerza de trabajo, sin mejor uso del capital y el conocimiento técnico, no aumentaría la producción real y, por el contrario, solo nos llevaría a un alza general en los precios, a mayor injusticia en la distribución, y a mayor descontento y frustración de nuestras grandes masas. Hemos tenido, por estas razones, especial cuidado para seleccionar como sectores estratégicos aquellos que nos aseguren demandas grandes que puedan absorber un incremento en la producción de determinados bienes esenciales. Estamos interesados en la demanda que nos permita efectivamente incremento de la producción. Si tenemos en cuenta que el valor de la producción de las tres cuartas partes de nuestra población es muy bajo, debido a que están dedicados a labores de baja productividad, y a que su pequeña producción está mal remunerada; y si consideramos que la demanda efectiva está en función del valor de lo que se produce, tenemos que aceptar por consiguiente que dicha demanda es muy baja para la gran mayoría de nuestra población.

Las anteriores consideraciones sobre la demanda permitirán apreciar cabalmente la importancia estratégica de la construcción, ya que este sector se presenta como clave para la generación masiva de empleo adicional que ocupe remunerativamente gran parte de nuestra creciente fuerza de trabajo en la producción de bienes necesarios y urgentes, para los cuales puede esperarse una demanda grande. De esta manera podremos lograr un ensanche efectivo de nuestro mercado interno al incrementarse la demanda efectiva como consecuencia de la generación del empleo adicional bien remunerado. Entonces si podremos pensar que existirá el incentivo adecuado para aumentar la inversión en los sectores agrario e industrial que conduzca al aumento de la correspondiente producción, pero no de cualquier clase de bienes, sino primordialmente bienes de consumo masivo.

* * *

Considero necesario hacer algunas aclaraciones acerca de la relación que existe entre el primer volumen del Plan "*Guías para una nueva estrategia del desarrollo*", y los volúmenes sobre los programas de los distintos sectores económicos y sociales. Las guías se refieren más a la orientación y énfasis de la economía en el futuro, mientras que los otros volúmenes principalmente se ocupan de programas vigentes. Por esta razón, y aun cuando hacemos, desde ya, esfuerzos porque los programas sectoriales vayan ajustando se a todas las orientaciones del nuevo Plan, existen aún algunas inconsistencias. Nuestro ánimo ha sido minimizarlas, pero abolirlas sería una perfección imposible de alcanzar desde un principio. Además, no se trata, es bueno repetirlo, de romper con el pasado, lo

cual sería irresponsable, sino más bien lograr un cambio en el énfasis de la planeación para ir concentrando recursos y energías en aquellos sectores que se nos presentan actualmente como claves para lograr un crecimiento económico más acelerado con mejor distribución de sus frutos y con igualdad en las oportunidades para todos, condiciones necesarias en la vía hacia el verdadero desarrollo que finalmente nos permita obtener el bienestar colectivo. Lo que si podrán los lectores observar es el esfuerzo deliberado para que las políticas sectoriales estén coherentemente integradas a la filosofía general del Plan.

Es asimismo conveniente, en relación con el contenido mismo del Plan, explicar el por qué dedicamos tanto espacio al análisis del endeudamiento externo. Sucede que en algunos casos una política puede parecer Inconsistente cuando es difícil distinguir entre sus aspectos favorables y desfavorables. Tal puede ser el caso del endeudamiento externo. Los aspectos favorables de esta política han sido tan ampliamente divulgados que es posible que no se les haya dado suficiente énfasis en el texto del Plan. Más bien quisimos subrayar aquellos aspectos menos obvios relacionados con los Costos del endeudamiento, la necesidad de un prudente ritmo en el mismo y la conveniencia de ir asegurando los mejores términos posibles tanto en plazos como en intereses, y la cuidadosa utilización de los recursos provenientes de dichos préstamos. Lo anterior de ninguna manera plantea una inconsistencia, ya que es posible al mismo tiempo ser partidario del endeudamiento externo y de la prudencia en su uso; del cuidado en el manejo de los ingresos y la necesaria cautela en mantener una relación de holgura entre la atención de la deuda y la exportación de bienes y servicios. Como recientemente lo expresara el presidente del Banco Mundial en su discurso ante la (CNUCD) en Santiago de Chile, el 14 de abril de 1972: "el financiamiento a través de préstamos externos continuará desempeñando un papel en el desarrollo. Pero existen límites de prudencia y éstos los deben reconocer tanto prestamistas, como prestatarios".

Recurrir al crédito externo debe ser para complementar y no para suplantar los esfuerzos nacionales.

Aunque estamos conscientes de que dadas las características actuales de nuestra economía, Colombia se beneficiará para el desarrollo de sus programas con la cooperación financiera internacional, consideramos que los resultados de esta política podrán ser más satisfactorios, para todos, si ella se orienta teniendo en cuenta estos nuevos lineamientos.

Los anteriores puntos fundamentales nos mostraron la necesidad de hacer el exhaustivo análisis del proceso de endeudamiento, ya que solamente con base en su resultado podríamos hacer recomendaciones tanto al gobierno nacional, como a las mismas entidades financieras y a los países desarrollados interesados en colaborar con nuestros programas. En síntesis, no ponemos en duda la necesidad de una bien cimentada política de préstamos, correctamente empleados, aunque esperamos que en el futuro dependamos, para nuestras importaciones, más de nuestras propias exportaciones y menos de los préstamos externos. Por eso, las metas en nuestros programas de exportaciones y por eso también, nuestra insistencia para que los préstamos futuros se ajusten más a la política y a las prioridades del Plan de Desarrollo.

* * *

Hasta aquí he venido refiriéndome al contenido del Plan de Desarrollo, a las orientaciones del mismo, a las razones que las sustentan y las justifican. Dicho en otras

palabras, a la naturaleza de nuestros problemas económicos y sociales, a su diagnóstico y a las estrategias propuestas para superarlos. Ahora trataré sobre la realización del Plan.

Debo principiar por reconocer la satisfacción que tanto para el gobierno en general como para el Departamento de Planeación en particular significa la acogida que ha tenido este Plan, no solo en el ámbito nacional sino en las esferas internacionales, donde ha habido oportunidad de presentarlo.

Confiamos que estas mismas manifestaciones de aceptación las encontremos en la realización del Plan, etapa siguiente en nuestra tarea gubernamental. Estoy consciente que en la progresiva adopción de las medidas necesarias para ejecutar las políticas que implícitamente contiene este importante documento, existe el mayor riesgo de controversia. Por esa razón se ha dividido este libro en dos secciones claramente separadas: parte conceptual, en la primera parte, que contiene lo que podríamos llamar nuestra filosofía del desarrollo; y los programas sectoriales, que constituyen el aspecto de realización, dentro de las condiciones colombianas, como las vemos en el momento de hacer esta publicación, y por lo mismo sujetas a cambios y discusiones naturales.

Nos enfrentamos, en esta etapa, al reto de ver si el país, y su gobierno están preparados para llevar a cabo los cambios y ajustes que el sistema requiere. No cabe duda que en este proceso a la planeación nacional le compete importante papel. De allí su tremenda responsabilidad y su necesidad de actuar con decisión pero con gran cautela. No podemos olvidar que la planeación es aún un ensayo reciente en nuestra vida económica e institucional. Y tal como se le concibe debe ser un instrumento que asegure la acertada utilización de nuestros recursos y facilite, con sus meditadas recomendaciones, los cambios necesarios. Pero para promover el desarrollo económico y el bien estar social nacional, se necesita un acuerdo, un consenso de las fuerzas sociales e institucionales del país. Por eso propiciamos el diálogo abierto sobre los grandes problemas, sobre las estrategias y sobre los mecanismos concretos de acción que debe encontrar el Estado para el feliz logro de las metas de interés colectivo. Debemos, por consiguiente, desplegar una capacidad de diálogo para lograr el acuerdo sin el cual es muy difícil concebir el éxito en este proceso.

La planeación se desenvuelve en una red de organismos e instituciones nacionales y extranjeras, de individuos y de opinión pública, y es absolutamente necesario que todas ellos puedan percatarse, en el nivel propio de su realidad, de que la planeación implica la movilización deliberada de la economía nacional en forma más racional, política y técnicamente, para lograr el crecimiento y la elevación de los niveles de vida de nuestra gente. Esta red está integrada por los distintos organismos del gobierno y de la administración pública, el Congreso Nacional, los gremios empresariales, los sindicatos, las asociaciones de usuarios campesinos, los miembros de la acción comunal, los organismos y agencias internacionales y la opinión pública. Sin su esfuerzo mínimo crítico, para decirlo con las palabras del Plan, este, por "técnico" que sea, terminará finalmente arrumado como un ejercicio más de economía teórica.

El presidente de la República, como máxima autoridad política y administrativa de la nación ha fijado en el Plan las grandes metas y objetivos nacionales señalando que en tanto el Congreso Nacional le da fuerza de ley, este documento constituye su política económica y social y la norma orientadora de su administración. Esta política es, sin duda, la única apropiada para eliminar los conflictos posibles que un proceso centralizado como la planeación lleva a las instancias y órganos político-administrativos.

Siguiendo la decisión presidencial, el gobierno impulsa los programas relacionados con las estrategias de acelerar el ritmo de las exportaciones e incrementar la productividad

de la agricultura. Además, se están realizando trabajos para la creación de la infraestructura urbana de servicios e incrementando los presupuestos para este tipo de proyectos y programas, tanto en la presente vigencia fiscal como en las próximas. Gran parte del análisis de la ejecución del Plan realizado por el Departamento se ha concentrado en el estudio de la industria de la edificación y de la eliminación de las barreras que la frenan, especialmente las relacionadas con la falta de incentivos al ahorro. La respuesta a este problema fueron los decretos 677 y 678 de 1972, sobre ahorro y vivienda, ampliamente estudiados por el Departamento Nacional de Planeación.

También se han realizado estudios para prevenir posibles cuellos de botella y elaborar las medidas que se pueden emplear para su rompimiento. Además, los estudios de Planeación también se han centrado sobre el desarrollo urbano y el tipo de diseño urbano que coherentemente impulsará los objetivos del Plan. En pocas palabras, hemos visto que sin una vigorosa realización, este será solo otro Plan, no importa cuán apropiado pueda aparecer para romper nuestras amarras con el subdesarrollo. Por eso nos estamos preparando para seguir adelante con su vigorosa ejecución.

En cuanto se refiere al Congreso de la República, la reforma constitucional de 1968 determina claramente su participación en relación con el Plan. Estableció la Comisión Especial del Plan, para que apruebe con fuerza de ley el proyecto presentado por el gobierno.

No me equivocaría al afirmar que el país está esperando que se logren los acuerdos políticos para que tan decisiva comisión parlamentaria se constituya, y de esta manera en ese máximo organismo representativo se pueda debatir y confrontar las opciones del Plan que el gobierno nacional ha presentado a su consideración. El proyecto de ley que esta vez acompaña los volúmenes del Plan de Desarrollo tiene la novedad de expresar en forma explícita, dentro de su articulado, sus políticas generales y sus estrategias. Este proyecto de ley se puede considerar como la parte estable del Plan, que implica una política definida a largo plazo, a diferencia de su parte variable, de año en año, que se refiere a los presupuestos de inversiones públicas y a las magnitudes Indicativas de los esfuerzos esperados por parte del sector privado.

La conversión del Plan en ley es ahora una de las mayores preocupaciones del gobierno, y particularmente del Departamento Nacional de Planeación, porque así este organismo tendrá adicionalmente la autoridad legal en materia de planeación económica y social para la ejecución del plan.

En cuanto a los gremios empresariales, obreros y campesinos, ha sido nuestra política y seguirá siéndolo, mantenerlos muy bien informados y establecer con ellos las mejores comunicaciones en relación con la formulación y ejecución del Plan Nacional.

Es natural que en las etapas de ejecución o de formulación de políticas sectoriales, la opinión de todos esos gremios, representativos de intereses bien definidos, deber ser atentamente escuchada, pues una economía mixta como la colombiana requiere un mecanismo permanente de negociaciones recíprocas para que el interés particular y los intereses a corto plazo cedan ante los intereses generales y nacionales y se cumpla el "objetivo principal de la justicia y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular", como señala el artículo 32 de la Constitución.

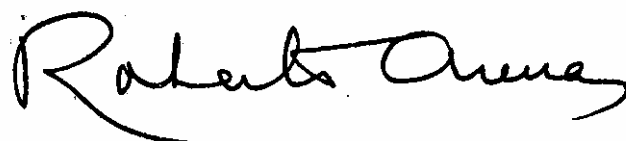
En relación con los organismos y agencias internacionales, quizás el punto crucial de la política de endeudamiento externo propuesta, sea el mejor ejemplo de la claridad y consistencia de la posición asumida en el Plan. La ayuda externa, repito, debe darse en condiciones que beneficien el conjunto de la economía nacional y las alternativas de éstas son definidas por el propio gobierno nacional.

Para terminar este prólogo, quiero dejar expresamente con signada mi gratitud hacia todos los colaboradores de Planeación —técnicos y administrativos— que hicieron posible este trabajo, y aprovecho la ocasión para reiterar ciertas afirmaciones que además de justas me parecen de importancia. Es cierto que mucho se debe esperar de la planeación como instrumento vital para el desarrollo en nuestro caso colombiano y como organismo asesor del presidente de la República y del gobierno nacional, pero asimismo quiero destacar una consecuencia co lateral de gran importancia. La nación entera se beneficia gran demente cuando el Departamento Nacional de Planeación reúne, en los últimos años, a lo más selecto de los nuevos profesionales colombianos, de alta formación académica, y los pone a pensar en los problemas fundamentales del país, lo que a su vez ha despertado en ellos una mística de servicio público altamente nacionalista, como posiblemente nunca antes se habla presenta do. Este hecho es, en mi concepto, por si solo, de gran beneficio nacional. Con ese ánimo decidido, estos sobresalientes profesionales contribuirán eficaz mente a enrumbar a Colombia por correctos senderos, para bien de todos nosotros. Que Planeación Nacional sea centro aglutinador de recursos humanos altamente calificados, con mística por el servicio público, debe ser constante objetivo del país. Solo de esta manera se mantendrán el respeto y la confianza que de la opinión pública se requieren para una efectiva planeación eco nómica y social.

Es cierto que en ocasiones se nos tilda de técnicos fríos que pierden la dimensión de las realidades del medio en que vivimos, pero el mismo proceso de consolidación que viene experimentando la planeación va dejando sin piso tales afirmaciones. Es posible que no siempre las recomendaciones que nos toca necesariamente hacer tengan el éxito esperado, pero si me atrevería a advertir que sin el trabajo metódico de este equipo técnico el país no hubiera logrado los avances notorios de los últimos años. Además, sin sus análisis autocríticas que permanentemente se deben hacer, seria muy difícil alcanzar un mayor grado de consistencia en los programas gubernamentales.

Para quienes hemos participado en la acción política y recibido el honor de llevar la representación popular en los cuerpos colegiados, sabemos cuán saludable es para el cabal desempeño de la tarea política el apoyo que la técnica nos brinda. Por eso, no solo torpe sino peligroso se persistir en la tarea, por fortuna ya de muy pocos, de divorciar la acción política de su entendimiento con la técnica Y aún más incomprensible es pretender despojar a los gobiernos de la invaluable cooperación de calificados profesionales. La insistencia debe ser, por el contrario, encaminada a aumentar la vinculación de profesionales idóneos en la administración pública.

Reitero por último mi optimismo en el futuro de Colombia. Las condiciones actuales tanto económicas como políticas, facilitarán indudablemente el despegue definitivo de nuestro país. Con base en los logros obtenidos, en la realización cabal de este Plan, el caso colombiano será ejemplo para los países envía de desarrollo. Con firmeza creo que Colombia logrará en los próximos años altas tasas de crecimiento económico con una distribución de sus beneficios que romperá radicalmente la estructura de concentración actual para dejar definitivamente consolidado nuestro sistema de democracia política y de economía mixta donde perdurarán la libertad y el respeto al individuo, no solo en sus bienes, sino en sus ideas.



II

INTRODUCCIÓN

Los planes nacionales de Desarrollo se elaboran generalmente en términos cuantitativos y en lenguaje técnico. El presente Plan, por el contrario, hace referencia en forma especial a los conceptos básicos, expone el problema del subdesarrollo y presenta consideraciones sobre sus posibles causas, e indica una amplia estrategia para acelerar el proceso del desarrollo bien se hizo todo el esfuerzo posible con el fin de que el razonamiento fuese técnicamente correcto, se hizo otro igual para que el tratamiento de este tema de vital importancia sea de fácil comprensión para el ciudadano común.

Existen dos explicaciones para el abandono del enfoque convencional. En primer lugar se considera que el país enfrenta condiciones nuevas como resultado del acelerado proceso de cambio de los últimos años, y que por consiguiente ha llegado el momento de preparar una estrategia u orientación de política diferentes, En segundo lugar, en una democracia que ve enfrentada a los retos que surgen en Colombia, la razón de ser de la política del Gobierno debe ser comprendida y apoyada por miles de personas no solo en virtud de sus lealtades partidistas, sino por la convicción de que esta es correcta y apropiada para el país en las circunstancias actuales.

Ante todo se considera esencial llevar a cabo una revisión básica de la naturaleza del desarrollo, porque a pesar de la importante tasa de crecimiento económico que experimentó el país en los últimos veinticinco años, del volumen de la ayuda financiera y técnica concedida por las agencias extranjeras; del indudable progreso tecnológico en muchos campos, el país todavía figura en la categoría de los países subdesarrollados que requieren ayuda externa. El hecho de que no somos únicos y de que casi todos los países en vía de desarrollo han tenido la misma experiencia, nos indica que el crecimiento, por sí, no es suficiente. No hemos adquirido ningún grado de control sobre nuestra expansión demográfica. Hemos abusado de la explotación de nuestros recursos naturales, en algunos casos sin recuperación posible. No obstante que la deuda externa nos ha permitido complementar muchos programas, su creciente servicio reduce los ingresos recibidos de las exportaciones. Aún son grandes las diferencias en el Ingreso, en el consumo y en las oportunidades. El esfuerzo que se ha venido haciendo es apreciable, pero los niveles de educación resultan todavía demasiado bajos; es muy grande la necesidad de vivienda; existen sectores marginados de los beneficios materiales del crecimiento ocurrido. Es comprensible, por lo tanto, que muchos no se sientan partícipes del progreso.

En otras palabras, nuestro crecimiento siempre se ha manifestado en desarrollo. La desigualdad existente, en perjuicio de gran número de colombianos, explica la razón por la cual el país gira aún en la órbita del subdesarrollo y esa es la causa última del estado de inconformismo que se ha apoderado de muchas gentes.

De ahí que el cuadro de la situación a veces sea confuso. Es indudable que hemos tenido un crecimiento, pero el que hasta ahora hemos experimentado nos ha traído menos beneficios de los esperados. Parece llegado el momento, por lo tanto, de llevar a cabo una revisión de temas básicos. ¿Cuál es la naturaleza del desarrollo? ¿Qué se debe hacer para que el crecimiento económico sea autosostenido? ¿Hasta qué punto podemos prescindir de la ayuda financiera externa o intensificarla? ¿Hasta qué grado podemos combinar un crecimiento rápido con una disminución en la desigualdad? ¿Cómo podemos ofrecer una motivación adecuada para que las personas tengan una mayor responsabilidad por la expansión de sus familias? ¿Qué se puede hacer para que la gente sienta que mejora sus condiciones, que la sociedad no solamente tiene dirección sino que constituye una organización colectiva tan justa como eficiente?

Estos son temas fundamentales que nos afectan a todos, pero en especial a los países en desarrollo. Algunos de los elementos del problema de bienestar son comunes a toda la humanidad y sin duda requieren soluciones a nivel global. Otros están sujetos, hasta cierto punto, a la solución nacional, y esos son especialmente los que trataremos en la elaboración del plan actual.

En primer lugar se dedica atención a la exposición de las metas nacionales y a un breve examen de la naturaleza del desarrollo. El tratamiento no es completo, pero se presenta en forma adecuada para reafirmamos que el desarrollo está compuesto fundamentalmente de dos elementos, a saber: a) la necesidad de una abundancia mucho mayor y b) menos diferencias en los niveles de consumo, salud, educación y oportunidad. Desarrollo en este sentido, es claramente un elemento importante del bienestar.

En relación con el inadecuado crecimiento económico se procura ofrecer un diagnóstico en términos esenciales que sería aplicable, en mayor o menor grado, a todos los países en desarrollo. Con base en este diagnóstico se propone una estrategia que difiere en énfasis y orientación, a las anteriormente seguidas por este y otros países.

En relación con la distribución como elemento esencial del desarrollo, hemos puesto considerable énfasis en el mejoramiento de los ingresos deprimidos de la gran mayoría de los grupos familiares colombianos, y en una mejor distribución de los ingresos y las oportunidades. Pensamos más en medidas de aplicación general, que en medidas ad-hoc producto por producto y sector por sector, para asegurar de esta manera una mejor distribución. Estamos firmemente convencidos de que es posible combinar un grado mucho más alto de igualdad con incentivos adecuados al trabajo, al ahorro, a la inversión, a las innovaciones y a las mejoras, pero que determinadas medidas, de las muchas que se pueden presentar, son más apropiadas que otras para lograr estos objetivos.

Puede surgir la crítica de que la nueva orientación carece de cuantificación e implementación. Esta falta es en parte deliberada por considerar que lo más importante en este momento es centrarnos en conceptos fundamentales, en el diagnóstico básico y en la estrategia indicada. Una vez tengamos un acuerdo general sobre tales aspectos, la ejecución no es demasiado difícil. La falta de un acuerdo general sobre metas y estrategias básicas implica también la ausencia de criterios comunes a la luz de los cuales se pueden evaluar medidas concretas.

Esto no significa que se deje de actuar en campos específicos. Más aún, el Gobierno está adelantando diversas políticas, muchas de las cuales están expuestas en el plan extenso y otras están incorporadas en los proyectos de ley presentados al Congreso. Lo que queremos relevar es que ahora lo más importante es un examen y discusión de las metas, explicaciones y estrategias a la luz de las cuales se puedan apreciar y juzgar las políticas específicas.

Esperamos que esta breve exposición de motivos sea suficiente para justificar el habernos apartado de lo que ha llegado a ser la presentación convencional de los planes nacionales de desarrollo.

III

CRITERIOS GENERALES

NATURALEZA DEL DESARROLLO

El propósito de la sociedad organizada, en los términos más sencillos, es el bienestar de los individuos que forman parte de la misma. El bienestar mismo es un estado de la mente y es el resultado de una combinación de fuerzas que afectan las necesidades físicas y sociales del hombre.

El plan actual propone concentrar el estudio en dos elementos del bienestar: la abundancia material y su distribución. Se considera que el desarrollo constituye un progreso satisfactorio hacia un "Estado de Bienestar", por lo tanto, el crecimiento material es un elemento del desarrollo, pero no el desarrollo mismo. Más aún, el crecimiento puede estar acompañado por otros fenómenos que no coincidan con una sensación de bienestar. Es decir, el crecimiento, hasta cierto punto, es un elemento del desarrollo, y el desarrollo un elemento del bienestar. Pero ello no obsta para que podamos tener crecimiento sin desarrollo, y desarrollo sin bienestar. Este plan tiene que ver con el desarrollo, y con el crecimiento económico como un elemento de ese desarrollo.

Indicarle al pueblo colombiano la mejor forma de buscar su destino, especialmente el económico, para que pueda incorporarse al conjunto de los países desarrollados que han logrado un mayor control sobre su ambiente económico y social.

Por eso nuestros propósitos deben expresarse tanto en elementos intangibles claramente calificados, como en el llamado crecimiento del producto. La aspiración a una distribución más equitativa, la búsqueda de mejores y más amplios niveles de salud y educación, la disminución de las diferencias en los consumos, se consideraron muchas veces, en el pasado, como si se opusieran al desarrollo, o como si solo fueran factibles a expensas suyas. Con un criterio ambiguo se juzgaba que los objetivos "sociales" eran incompatibles con los objetivos "económicos" y que la realización de los primeros implicaba hasta cierto punto el sacrificio de los últimos.

Es imposible seguir sosteniendo hoy esta distinción, a no ser que tales objetivos se establezcan como un simple aspecto contable. En el mundo actual las necesidades físicas se integran con las necesidades psicológicas del individuo y de la comunidad, hasta tal punto que resultaría menguado el concepto del desarrollo si solamente se inspira en la preocupación de satisfacer algunas de ellas, olvidándose de las otras. El desarrollo tiene que atender a las distintas necesidades del hombre.

Algunos afirman que un concepto tan amplio haría perder precisión a la formulación del desarrollo, lo cual en realidad sería consecuente si solo tomáramos en consideración el aspecto exclusivamente cuantitativo del problema. Pero si tomamos como referencia lo que concierne profundamente a la gente, avanzamos en precisión. Como bien se ha dicho, el desarrollo no busca tan solo la satisfacción de los economistas, sino el bienestar del hombre. Ni la educación, ni la salud pueden reducirse con exactitud a cifras concretas, consideraciones que son igualmente aplicables al concepto del desarrollo, el cual presenta facetas múltiples que no siempre pueden encerrarse en unos cuantos guarismos.

De ahí que el Gobierno de Colombia aspire a concentrar la atención no solamente en el simple logro de una tasa de crecimiento, sino en señalar un ideal que implique un objetivo más significativo, dentro del cual el crecimiento puramente material sería solamente un elemento. La tasa nacional de crecimiento es además el resultado final de políticas aisladas múltiples, que solo vienen a conocerse en forma imprecisa y tardía después de cumplidas. En una economía mixta el Gobierno solo puede influir indirectamente en determinados desarrollos, circunstancia que hace más conducente

sustituir estas cifras agregadas por un conjunto de metas específicas, como son la creación de un número adicional de empleos, la construcción de determinada cantidad de unidades de vivienda, la ampliación de la seguridad social, la extensión de cupos escolares, o la promoción de actividades nuevas.

Muchos de estos objetivos aparecen en el presente Plan de Desarrollo, expresados en los estimativos de inversiones y metas que se encuentran en la segunda parte de este libro, al final de la reseña de cada sector.

Características de los Países en Desarrollo

Existe en Colombia la tendencia a tratar el problema del sub desarrollo en términos puramente colombianos. Pero el fenómeno existe en todas partes y el diagnóstico y el remedio se aplican de manera similar a muchos países. Por lo tanto es útil considerar primero algunas de las características más generales de los países en desarrollo.

a) Destacamos, primordialmente, la sensación que experimentan nuestros grandes grupos humanos de estar ausentes del progreso. De ahí que se haya extendido lo que eufemísticamente se ha llamado "la revolución de las expectativas crecientes", la cual, en el fondo, es el sentimiento de que la privación es mayor a medida que va aumentando la brecha en los niveles de consumo de nuestros propios países, y entre nosotros y los países económicamente más avanzados. Este "efecto de privación" causa una creciente frustración, o un descontento de impaciencia, por la lentitud en el ritmo del progreso económico.

Cualquier programa de desarrollo debe tomar en cuenta los diversos elementos característicos de la situación actual, en que la gente demanda un progreso real y rápido tendiente a disminuir la distancia en los niveles de consumo dentro de nuestro propio país y respecto a los de otros países avanzados; de que sus vidas son más seguras y confortables y de que se está haciendo todo lo posible por aumentar el bienestar. De lo contrario no habría por qué extrañar que la desconfianza y el descontento se manifestaran en una exigencia de cambios muy drásticos en el orden social y económico, lo que llevaría a soluciones precipitadas e improvisadas, que harían más difícil el eficaz funcionamiento de la economía y conducirían a un mayor descontento. Todo esto hace necesario que el pueblo sienta que existe una dirección con propósitos muy claros.

b) Otras características de los países en desarrollo son el subempleo y empleo deficiente, principalmente de sus recursos humanos. En la mayoría de ellos, incluyendo a Colombia, existe una subutilización del potencial de producción por la insuficiente o inadecuada ocupación de la mano de obra disponible y también por el poco aprovechamiento del equipo Instalado. Uno de los principales problemas del desarrollo es cómo lograr el más apropiado uso de ese potencial. El uso deficiente de los recursos humanos es especialmente notorio en el sector rural, de estos países.

c) Es característica también de los países en desarrollo el llamado, fenómeno del dualismo, en virtud de la coexistencia de un sector que obtiene avances rápidos de ingreso y otro de bajo ingreso que poco participa de los beneficios del crecimiento económico. Si en Colombia en este último se incluyera la mayoría de los campesinos, a los trabajadores de los pequeños pueblos y ciudades y a quienes realizan servicios domésticos y otras labores de baja remuneración en las grandes urbes, se demostraría que el 75% aproximadamente de la fuerza laboral ha participado en los dos últimos decenios en forma muy reducida de los frutos de los beneficios económicos.

d) La naturaleza inestable e incierta del crecimiento económico distingue igualmente a las economías subdesarrolladas. Ello implica que el proceso de crecimiento no ha llegado a constituir un aspecto estructural de la economía, como sucede en la de las economías desarrolladas de libre empresa, en las cuales tal crecimiento continúa registrándose año tras año sin que el gobierno tenga que dedicarle especial atención. Ese proceso silencioso semiautomático, autogenerador del crecimiento económico, que es tan característico de aquellas economías, y que se origina fundamentalmente en los continuos descubrimientos científicos y tecnológicos, y en la existencia de, Incentivos económicos, es bastante inseguro en las economías en desarrollo.

e) Con muy pocas excepciones la tasa de crecimiento de la población en los países en desarrollo no solo excede en muchos la de los países desarrollados, sino también la de los países cuando se encontraban en las primeras etapas de su crecimiento. En la mayoría de los países mas desarrollados la población se duplica cada 75 años. En cambio en los países en desarrollo se esta duplicando cada veinte o treinta años, o sea tres veces mas rápido. Tal es el caso de Colombia, donde ese fenómeno constituye uno de los problemas más serios de nuestro desarrollo.

f) La frustración, el descontento, la sensación de no estar mar eh al ritmo natural del progreso, es una característica manifiesta de nuestra época, pero es especialmente notoria en las economías rezagadas.

El problema de garantizar un progreso más acelerado obliga a contemplar un conjunto de problemas subsidiarios pero importantes, y especialmente a promover un esfuerzo colectivo encaminado a utilizar los recursos difícilmente utilizados, intensificar la movilidad¹, reducir el dualismo y asegurar un crecimiento continuo y automático, al menos da ante un periodo, crecimiento no debe originar una mayor sino una menor desigualdad. Además, el otorgamiento de estímulos adecuados debe complementarse con una difusión de los éxitos logrados en una política de crecimiento económico. El problema del desarrollo demanda, por con siguiente, la preparación de un, programa que sea un instrumento efectivo para alcanzar objetivos en un período de tiempo y que, simultáneamente lleve a la gente la confianza de que las metas se están cumpliendo realmente.

Esté es una tarea enorme y difícil, como lo demuestra el hecho de que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos veinte años muy pocos países han conseguido hacer la transición hacia un progreso económico sostenido y justo. Es esta, sin embargo, la tarea que se ha Impuesto el gobierno de Colombia, construyendo sobre las realizaciones del pasado, pero con la determinación de impulsar el progreso. Comprometido en esta vasta empresa, confía en la ayuda de las agencias internacionales, pero con el decidido apoyo del pueblo colombiano.

La Naturaleza de la Planeación

Entendiendo, como se dijo antes, la palabra "desarrollo" como la búsqueda del bienestar, usaremos, en consecuencia, la palabra "planeación" en el sentido de proyectar y llevar a cabo políticas que cumplan este fin. Partimos de la base de que las necesidades físicas, sociales y aún emocionales del hombre se interrelacionan entre sí y de que las distinciones entre los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y demográficos de dichas necesidades pueden ser arbitrarias si se utilizan con un propósito distinto al de

¹ Por movilidad se entiende la posibilidad de trasladar a las personas, de ocupaciones de baja remuneración, a ocupaciones mejor remuneradas. El dualismo implica una alta inmovilidad.

examinar, con más claridad, los problemas y las posibilidades de la vida social. De ahí que, así como el Gobierno debe preocuparse por todos los aspectos de la vida nacional, la planeación nacional tiene que abarcar muchas disciplinas. Un problema de la planeación consiste en reconciliar las recomendaciones de los especialistas en distintos campos, de tal manera que el resultado final consulte auténticamente el bien común.

Igualmente, la planeación nacional, especialmente en las manifestaciones económicas, está profundamente influida por la naturaleza de la organización básica de la sociedad. Sociedades pura mente capitalistas o socialistas son conceptos teóricos, pues aún en el apogeo de la economía del "laissez faire", el Estado tenía que proveer muchos servicios que el sistema del mercado suministraba en forma inapropiada o era incapaz de hacerlo; y las sociedades comunistas, por otra parte, han tenido también que confiar en mayor o menor grado en los incentivos individuales y en políticas que procuran que algunas empresas y sectores se sostengan por sí mismos.

Lo cierto es que existe una diferencia más pronunciada entre la Gran Bretaña de principios del siglo diecinueve y los países escandinavos de hoy, que entre éstos y la Rusia actual. De ahí que insistir en que el mismo tipo de planeación sería aplicable a la Gran Bretaña del siglo pasado y a la Gran Bretaña o Dinamarca de hoy día, por el solo hecho de que ambos países están clasificados como economías de libre empresa, sería Ingenuo e irreal. Lo que sucede es que no existe un término apropiado para definir los diversos grados de organización económica, lo cual hace que la distinción sea más de matiz que de forma.

"Sociedades mixtas" parece ser un término apropiado, y con un concepto general podríamos afirmar que la distinción básica entre un estado de economía mixta y un estado socialista, radica en el grado y carácter de la planeación nacional invocada en ambos casos. (En una economía de iniciativa privada, la determinación de qué bienes serán producidos, en qué volúmenes y calidades, así como su precio y su distribución, se confía a la operación del mercado, limitándose el papel del Estado a unas pocas funciones, como son las de velar por el cumplimiento de las reglas del juego y la de conducir las relaciones exteriores.

En un Estado de esta naturaleza se confiaría completamente en una serie de incentivos y sanciones individuales, en la competencia, en la movilidad, en un mecanismo de precios libremente fluctuantes, y no habría casi lugar para ningún tipo de planeación económica. El mérito particular de tal sistema radica en que origina un proceso automático que asegura que las múltiples decisiones individuales sean tomadas con el objeto de ajustar la oferta a la demanda, o viceversa, manteniendo la más eficiente asignación de los recursos en términos de demanda corriente, lo que sumado a la existencia de claros incentivos contribuye a un rápido crecimiento de la producción. La formulación centralizada de decisiones se hace más difícil una vez que la sociedad se ha vuelto más compleja y las necesidades y los medios de satisfacerlas se multiplican. Es incuestionable que el sistema en el cual las decisiones no están centralizadas, tiene indiscutibles ventajas, pero tiene también debilidades y defectos, que surgen de los errores, al menos parciales, de suposiciones básicas, como las de una competencia perfecta, la severa eficacia de los incentivos y sanciones, y la falta de un sistema de distribución éticamente defendible. En las sociedades de libre empresa gran parte de la historia económica y social de este siglo ha consistido en una lucha larga y difícil para corregir estos defectos, tratando al mismo tiempo de preservar las ventajas del crecimiento sostenido y la expresión descentralizada de las decisiones en la producción y distribución de los bienes y servicios individuales.

Por otro lado, el papel, la responsabilidad y la dificultad de una planeación centralizada han aumentado, especialmente después del súbito colapso del sistema en los años de la Gran Depresión, que puso de relieve tanto la falta como la necesidad de entender el sistema y de guiar su operación en forma consciente y deliberada. Cuando ha resultado aconsejable, se ha regulado el monopolio; o se ha intentado corregir sus abusos. La movilidad, hasta cierto punto, ha sido promovida por medio de una educación obligatoria, libre y universal. El papel del Estado de proveer servicios y atenderlos por medio de los tributos, fijados de acuerdo con la capacidad de contribuir, se ha extendido enormemente y su meta ha sido el logro de una mayor igualdad de Ingresos y oportunidades.

Otra debilidad de la economía de mercado es la de que funciona solamente para suministrar aquellos bienes y servicios para los cuales existe una demanda efectiva, es decir, una exigencia respaldada por la oferta de dinero. No abarca aquellas necesidades del hombre a las que no se les puede fijar un precio. Por consiguiente, ante la ausencia de intervención existe el peligro de que las exigencias de unos pocos puedan satisfacerse a costa de las necesidades de muchos. No es suficiente que la producción aumente, pues debemos preocuparnos cada vez más de examinar "qué" se produce y para "quién" se produce. En los países económicamente más avanzados, que conservan la economía básica de mercado, la planeación ha desempeñado un papel dominante en esta importante tarea, pero en cambio ha sido limitado su éxito en conciliar el crecimiento y el pleno empleo con la estabilidad.

En los países menos desarrollados, que a no han logrado un mecanismo de crecimiento semi-automático y que tienen que luchar con una tasa altamente excesiva de crecimiento de la población, la obra de la planeación es mucho más difícil. Una economía como la colombiana confía en alto grado en la empresa privada y en el incentivo de las ganancias para el abastecimiento de un gran volumen de bienes y servicios, bien pudiéramos decir que de la mayor parte de los artículos de consumo. A pesar del amplio papel de las entidades oficiales, especialmente en los servicios públicos urbanos; la nuestra continúa siendo básicamente una economía de empresa privada. De ahí que la tarea del planificador, a diferencia de la que tiene en los países socialistas, donde la totalidad de la producción y su distribución está incluida en el presupuesto del Estado, es la de asegurar por una parte que el medio ambiente suministre incentivos suficientes para producir, para invertir, para ahorrar, para innovar y, por otra parte, que se cumpla un progreso suficientemente rápido hacia un sistema de distribución más equitativo.

La extrema dificultad de esta tarea surge en parte de la necesidad de usar medios indirectos para suministrar incentivos y del hecho de que cuando estos son efectivos generalmente se traducen en retribuciones desiguales. Además, todo se complica adicionalmente por la necesidad de ofrecer bienes y servicios para más y más personas, especialmente porque ellas son durante cierto tiempo consumidores y no productores, y cuando llegan a ser productores, no son realmente productivas, como sucede generalmente en nuestras circunstancias.

Otra dificultad de la planeación en un país en desarrollo consiste en reconciliar las prioridades de un plan nacional con las opiniones o preferencias de las agencias internacionales o bilaterales, cuya ayuda financiera para proyectos específicos se ha solicitado. Generalmente tales proyectos requieren un financiamiento local. Puede suceder que la totalidad de los recursos necesarios para esas inversiones absorban la mayor parte de los fondos públicos disponibles para la inversión, a pesar de que algunos de los proyectos así financiados no tuvieran una alta prioridad. Y la esencia de la planeación

consiste, precisamente, en el establecimiento de prioridades para asignar los escasos recursos en el logro de los objetivos buscados.

Para que un sistema económico funcione satisfactoriamente y para que las respectivas políticas nacionales reciban el apoyo que requieren, la gente debe entender cómo operan sus mecanismos. Y procurar armonizar la aceptabilidad política con la viabilidad económica y las necesidades sociales. Si bien la meta es el bienestar de todos, no puede alcanzarse cediendo ante las demandas de todos los grupos. Si así lo hiciera, el Gobierno traicionaría su responsabilidad ante la sociedad y permitiría que surgiera una situación en la que el sistema no podría funcionar.

Si se quiere avanzar hacia el bienestar general, es necesario frecuentemente adoptar políticas que no son populares entre algunos grupos, como por ejemplo la necesidad de una restricción monetaria para evitar la inflación en vista de las demandas insaciables y continuas de crédito. Por eso todo plan debe dedicar especial atención al funcionamiento del sistema económico.

Si buscamos ejercer algún control sobre nuestro medio, no debemos contraer compromisos con entidades foráneas que limiten en forma indebida nuestra libertad de acción; igualmente debemos reconocer que somos miembros de una comunidad mundial, lo cual implica el cumplimiento de ciertas obligaciones emanadas de acuerdos bilaterales o multilaterales. Surge así nuevamente la necesidad de trazar un balance entre la autarquía y la cooperación externa, tarea difícil en cuya solución entran juicios de valor.

Estas son algunas consideraciones y razones que forman la base y determinan la formulación de un plan nacional. El análisis anterior nos obliga a tener presente que, aunque la combinación exacta de factores es única para Colombia, comparte ciertas características generales con muchos otros países.

Por lo tanto, la solución debe ser adaptada a las condiciones colombianas, pero también puede ser aplicable en mayor o menor grado a todos los países de menor desarrollo. Más aún, los instrumentos básicos de la economía o son más o menos pertinentes a todas las economías, pero en forma especial a aquellas en que el sistema de precios es el criterio más importante para el uso y la asignación de gran parte de los recursos. Sería absurdo y falta de sentido que Colombia hiciera caso omiso de la experiencia acumulada en otros países. Solo que debe adaptarse a nuestras propias condiciones.

El Replanteamiento del Desarrollo

El desarrollo, por consiguiente, puede replantearse para el fin presente como el logro de un grado suficiente de abundancia material y un grado suficiente de distribución de esta abundancia, dos de los elementos esenciales de un estado de bienestar. Bienestar es el fin y el desarrollo es un posible medio para este fin. Se da por sentado que una abundancia "suficiente" requiere el logro de un estado de crecimiento autosostenido, al menos durante un tiempo. El desarrollo, por lo tanto, implica hoy día un grado de control consciente sobre el medio ambiente para alcanzar estos fines limitados, los cuales, a su vez, pueden ser medios para lograr metas más amplias de bienestar. De ahí la necesidad de la planeación como uno de los principales instrumentos para alcanzar este grado de control. Los objetivos inmediatos de la planeación consisten en acelerar el crecimiento al mismo tiempo que disminuir la desigualdad en los niveles de consumo, ingreso y oportunidad. La planeación debe buscar una mayor abundancia dentro del esquema de un sistema mucho más igualitario del que existe en la actualidad y perseguir objetivos tales

como la utilización de tecnología moderna para aumentar la productividad, el uso eficiente de los recursos nacionales, la orientación de factores demográficos y la reconciliación de los incentivos económicos adecuados, para reducir las desigualdades. Esta es la tarea de una planeación tendiente a lograr un mejor control del medio ambiente para servir a los fines del hombre.

IV

EL DIAGNOSTICO

IV EL DIAGNOSTICO*

Como un plan de desarrollo procura ser la solución a un problema, debe incorporar no solamente una exposición del mismo dentro de cierto marco de referencia y del diagnóstico respectivo, sino también una estrategia que a su vez debe basarse en el problema y en su diagnóstico. Como problemas hemos consignado los referentes a asegurar una mayor abundancia en condiciones de mayor igualdad. Se considera que los obstáculos no dependen de las deficiencias de la mano de obra, o del capital, o de los recursos naturales, sino de aquellos factores institucionales que impiden la movilidad, crean una masa de mano de obra mal remunerada y engendran la subutilización de los recursos. Lo anterior en ningún caso implica que los bajos ingresos y el deformado patrón de consumo y producción, que se derivan de los hechos señalados, o los inadecuados recursos de divisas, o la inapropiada inversión doméstica, no constituyan limitaciones, sino más bien que estos factores no son la causa primordial de la subutilización, y que esta depende, principalmente, de barreras institucionales.

Otro punto de importancia en nuestro diagnóstico es que la restricción clave u operante debe distinguirse de aquellas restricciones posibles que pueden también operar una vez se hayan eliminado las limitaciones actuales.

Las causas básicas de las grandes diferencias en el consumo pueden encontrarse en las diferencias auto perennes de oportunidades, en las exenciones y evasiones en el cumplimiento de los impuestos progresivos a la renta y a la herencia; en la alta tasa de crecimiento de la población; y en la desviación de una porción sustancial de la mano de obra a la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda de unos pocos.

En el diagnóstico se discuten las limitaciones en el lado de la oferta y de la demanda; y se anota que la existencia de un gran volumen de recursos subutilizados se explica por la baja demanda efectiva, o la falta de incentivos para utilizar dichos recursos en forma más remunerativa. Se encontró que la falta de rentabilidad radica en la inelasticidad-precio de la demanda de algunos bienes de consumo, pero principalmente en las barreras u obstáculos institucionales y legales que impiden que la necesidad de consumo se convierta en una demanda efectiva en términos reales. El hecho de que la barrera no radique en lo inadecuado de la oferta de medios de pago o en la insuficiencia del crédito bancario lo sugiere el alza crónica de precios, aunque que origen de esta última puede ser en parte la inflación de costos. EL bajo poder de compra al cual nos referimos aquí es aquel que radica en la poca rentabilidad de trabajo de la gran mayoría de la fuerza laboral. Se considera que la desigualdad de ingresos, por si sola, no constituye causa de la inadecuada demanda total, pero en nuestro caso esta notoria desigualdad de ingresos conduce a la utilización de parte de ahorro en consumos suntuarios, en detrimento del bienestar de la comunidad. La desigualdad en el consumo, en este sentido, lleva a una deficiente utilización de los factores productivos desde el punto de vista de la producción de bienes de consumo masivo.

El interrogante que se nos formula es el de cómo se puede estimular la inversión y la producción reduciendo al mismo tiempo la desigualdad. O en palabras diferentes: ¿cómo se puede asegurar mayor igualdad, aumentando al mismo tiempo los incentivos para utilizar los recursos existentes en forma más completa e intensiva?

* Síntesis del análisis que se hace en el anexo A.

V

LA ESTRATEGIA

CRITERIOS

Una estrategia que responda a las necesidades y retos que el desarrollo suscita debe estar orientada hacia la solución de los problemas básicos y a superar los diferentes obstáculos que éste presente.

Cualquier estrategia que permita el mantenimiento de la situación existente en cuanto a la distribución y asignación de los recursos; que no tenga en cuenta la tasa de crecimiento de la población; que dependa de una ayuda externa permanente, o del agotamiento de recursos naturales insustituibles, tendrá necesariamente que fracasar como medio de alcanzar el desarrollo, tal como lo hemos concebido.

En vista del diagnóstico anterior, la estrategia debe satisfacer varios requerimientos. Debe, en primer lugar, ser internamente coherente. Debemos tomar plena ventaja de las posibilidades de las técnicas modernas para aumentar la productividad en la agricultura y en otros sectores, pero sin permitir que los costos de dichos avances recaigan en los trabajadores desplazados. La estrategia debe garantizar que exista un trabajo remunerativo para todos y en todo momento, y que los beneficios de la creciente productividad sean compartidos por toda la comunidad. Debe reconciliar la necesidad de crear fuertes incentivos al mismo tiempo que satisfacer la necesidad de disminuir las diferencias en consumo, ingreso y oportunidad. Si se propone aumentar la producción de un sector dado, debe garantizar que exista una demanda efectiva por tal producción. Si se requieren menos trabajadores para producir lo que se demanda, debe buscar alternativas a fin de ocupar este recurso subutilizado. Debe lograr ingresos más altos y una mejor educación para todos y en esta forma crear condiciones que originen familias más pequeñas.

La estrategia debe calcularse en forma tal que permita al país entrar en la categoría de país desarrollado de crecimiento auto-sostenido; para que un aumento continuo en los préstamos externos no sea necesario; para que pueda hacerse un progreso permanente hacia un Estado de Bienestar y para que el país logre la sensación de que ha adquirido un grado aceptable de dominio sobre su propio destino.

Debe, en otras palabras, dar un impulso mínimo durante un período suficientemente largo para alcanzar "el esfuerzo mínimo crítico". Esto, a su vez, implica un aumento masivo en la movilidad o reasignación de la fuerza laboral. Debemos trabajar, no solamente al margen, suministrando empleo para los aumentos anuales en la fuerza laboral, sino también dentro del margen, ofreciendo mejor empleo para quienes se ocupan en actividades de baja remuneración, a fin de disminuir considerablemente el dualismo.

La satisfacción de estos criterios garantizaría una notoria mejora en la condición del grupo de más bajo Ingreso. En el caso de Colombia, se puede encontrar un alto porcentaje de este grupo en las zonas rurales. En este sentido, por lo tanto, se puede decir que una estrategia, para que sea efectiva, debe mejorar la condición de los campesinos pobres como también de las gentes pobres urbanas. Los resultados finales de la estrategia deberán indicar un aumento relativo en los ingresos y oportunidades de la población rural es necesario en todo momento distinguir entre los medios empleados, es decir la estrategia, y los fines deseados, que son las metas de la estrategia.

Es necesario, que además de cumplir con esos criterios el Plan obtenga la más amplia aceptación del país y que reciba también el apoyo de las entidades financieras internacionales y bilaterales. El programa debe tender a lograr la unidad de propósito, en lugar de contribuir a mayor división y aumento en los conflictos entre las clases sociales.

Muy pocas estrategias de las habitualmente propuestas satisfacen los criterios expuestos. La estrategia más conocida, el aumento en la inversión total, no parece la indicada, si se busca la orientación de los recursos hacia los sectores estratégicos. Por el contrario, podría conducir al mantenimiento de la Inmovilidad y del dualismo, conjuntamente con la desigualdad y con altas tasas de crecimiento de la población, sin lograr el esfuerzo mínimo crítico.

El énfasis en el simple incremento de las exportaciones tampoco está acompañado, generalmente, de medidas adecuadas para encauzar esa creciente capacidad de importar hacia el desarrollo de los sectores estratégicos. Por consiguiente, un valor alto y creciente de exportaciones puede manifestarse, y en muchos casos ha coincidido, con un fracaso en el logro del desarrollo. Si se logra el aumento de las importaciones a costa de una creciente deuda externa, y no se consigue un desarrollo sostenido, puede suceder que se agrave el problema.

Otras estrategias han puesto el acento, no en cifras estimadas a nivel de la economía en su conjunto, sino en el crecimiento de sectores específicos tales como agricultura, educación, industria, servicios urbanos o transporte. La dificultad que ellas presentan radica en que generalmente han identificado posibles restricciones al desarrollo con restricciones efectivas o actuales. La mecanización y la irrigación pueden ser muy importantes si la producción agrícola inadecuada está frenando el desarrollo, pero si ese no es el caso podrían llevar a una competencia indeseable entre los campesinos, la cual podría medirse por el nivel de Ingreso de los agricultores en comparación con el ingreso en otras ocupaciones; esto, a su turno, agrava el mal uso y la distribución deficiente de los factores productivos. En forma similar, una industrialización lenta puede obedecer a la baja demanda, efectiva y real, y no a la falta de capacidad productiva.

Un aumento en los servicios urbanos, a pesar de su conveniencia, podría resultar de poco valor para el desarrollo si no está programado como parte de una estrategia general. Tal es el caso de la provisión de servicios urgentes, pero que obedecen a un deficiente diseño urbano; o de aquellos que aumentan la dispersión y la baja densidad urbana; o de servicios que no vienen acompañados de un programa adecuado de empleo y vivienda; o los que se hacen en ciudades que ofrecen pocas perspectivas de desarrollo. Estos proyectos y gastos pueden ser justificados por varias razones, pero su contribución a una estrategia de desarrollo acelerado y auto-sostenido resultaría muy pobre.

Los Aspectos de la Estrategia

El plan busca orientar su estrategia con estos fines a) ir con centrando mayores recursos de 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 de los impuestos progresivos para atender el suministro de servicios sociales, con miras a reducir las desigualdades en el ingreso, en el y en las oportunidades.

El primer sector prioritario —la construcción urbana— orientará las nuevas inversiones a un campo en el cual la demanda latente es muy grande y en el que el flujo de fondos está siendo reprimido por barreras institucionales. En este campo, una

duplicación o triplicación de la inversión actual contribuirá inmediatamente, no solo a aumentar los niveles de consumo, sino a mejorar la distribución de la fuerza laboral, debido a que la construcción conduce a una alta demanda de mano de obra, tanto capacitada como no capacitada. Es un campo cuyo crecimiento exigirla, en primer lugar, pocas importaciones adicionales y cuya expansión se ha ariedo sentir a través de la demanda por los productos de la industria la agricultura, el transporte y los servicios. Si tal política está acompañada de restricciones apropiadas a la construcción de residencias de lujo tendería hacia una mayor igualdad, al aumentar en forma considerable tanto las existencias actuales de vivienda como la cantidad de empleos mejor remunerados. Y al mejorar los ingresos y originar mejores facilidades de educación, al alcance de un mayor número de personas, y al estimular la urbanización, se logrará indirectamente manejar el problema demográfico.

El segundo sector de alta prioridad, las exportaciones, es otro campo en el cual se puede explotar la demanda mundial por los productos de un país pequeño, sin que ello tenga efectos adversos en los precios. Es necesario suministrar las importaciones requeridas para el éxito de las otras políticas del programa y para servir la deuda resultante de la financiación externa.

El tercer de la estrategia se relaciona con la productividad agraria. Ya se ha afirmado anteriormente que en la población rural se encuentran la mayoría de los grupos familiares de niveles de vida más bajos y con menor poder de compra, y por consiguiente, sin la importancia que deberían tener en los mercados internos. Asimismo por dedicarse en gran parte a labores poco remunerativas y de baja productividad constituyen un vasto grupo subutilizado de nuestros recursos humanos. Se considera entonces de gran importancia económica —aparte del aspecto de justicia social— elevar sustancialmente sus Ingresos mediante una acertada política de incremento en la productividad agrícola coherentemente coordinada con una política urbana de generación masiva de mejores y nuevos empleos Asimismo, se hace necesaria la aceleración de los programas tendientes a lograr una mejor distribución de la tenencia de la tierra, todo lo cual deberá contribuir no solamente a aumentar los ingresos reales de los agricultores, sino también a incrementar la producción que se requiere para atender las exigencias de una demanda interna creciente y la que resulte de nuevos mercados internacionales.

El cuarto elemento: una mejor distribución, resultaría en parte del éxito del primero; y en parte del esfuerzo de mejorar la administración de las leyes tributarias para taponar escapes legales o exenciones, y poder, así, financiar la asistencia social mediante Impuestos a los Ingresos de las personas más acomodadas. Existe una marcada tendencia en Colombia a recurrir a exenciones tributarias como un incentivo a la inversión para diversos fines económicos o sociales, y aunque en ocasiones esto parece ser muy atractivo, el uso de este expediente para muchos propósitos rompe el principio de la progresividad en los Impuestos y destruye el instrumento más efectivo que tiene el Estado para promover una mejor distribución. El imponer una mayor carga tributaria sobre los pobres, para así favorecer la inversión de los más acomodados, resulta inevitablemente contraproducente para el logro de esa mejor distribución.

La estrategia de estos cuatro puntos sugerida en la exposición del problema, y resultante del diagnóstico de las causas del subdesarrollo colombiano, parece llenar muy satisfactoriamente los diversos criterios expuestos anteriormente.

El diagnóstico y la estrategia elaborados en este documento fueron mencionados por el presidente Pastrana en su mensaje al Congreso el día 20 de julio del año pasado, en las siguientes palabras: Los aspectos atinentes a la urbanización y a la vivienda tienen,

incuestionablemente una vital importancia, ya que el desarrollo es hoy un fenómeno inseparable del crecimiento urbano, como lo demuestran los países industrializados densamente urbanizados.

El rápido aumento de la población urbana se origina en el crecimiento vegetativo de sus habitantes, por un lado, y en las grandes corrientes de migración, por el otro, factores ambos que pueden continuar incrementándose por largo tiempo, en atención a la alta tasa de crecimiento de la población y a la productividad agrícola que deja cesantes a numerosos trabajadores. Por consiguiente, la previsión nos obliga a planear en forma inmediata nuestro proceso de urbanización, con el propósito fundamental de acelerar una industrialización que por su propia índole utilice más ampliamente nuestros abundantes recursos de mano de obra, de tal manera que aumente la capacidad de asimilación de emigrantes por las ciudades, y de que se evite la concentración excesiva y desordenada de la población en unos pocos centros.

Las implicaciones y las necesidades en este campo son de una tremenda magnitud. Millones y millones de personas adicionales deben ser acomodadas en nuestras ciudades en las próximas dos o tres décadas. Sus necesidades de empleo y vivienda y de servicios de todas clases, como educación, salud, diversiones, agua, electricidad, alcantarillado, transportes y áreas de recreación, demandarán cientos de miles de millones de pesos.

Este es el gran reto de los tiempos actuales. Se requerirá imaginación y determinación para encontrar y movilizar los recursos financieros y físicos necesarios para esta tarea sin precedentes. No podemos confiar en que los hechos por sí solos pueden provocar un desarrollo urbano equilibrado en todas las ciudades del país. Sola mente una pronta y acertada planeación económica, financiera y social, y el imperio de normas y pautas adecuadas de desarrollo regional, urbano e industrial, podrá garantizarnos que los recursos sean utilizados eficientemente, que se dará prioridad a las más urgentes necesidades; que los millones de casas y edificios y los servicios que ellas requieren serán construidos sin desperdicio ni insuficiencia, y que se generarán los nuevos empleos.

Semejante reto constituye sin embargo, una gran oportunidad para dar un impulso al desarrollo; para proveer de trabajo bien remunerado en la construcción y otras industrias afines y las de bienes de consumo; y para extender y renovar los mercados con que cuenta nuestra incipiente industria de bienes de capital.

Para ello es indispensable planear, prospectando un crecimiento balanceado y un desafío urbano que evite la tendencia tradicional a la dispersión y que, por el contrario, mire nuestras necesidades y recursos; reducir, en lugar de aumentar, nuestros problemas de congestión y de transporte urbano; revisar nuestras instituciones financieras para movilizar con instrumentos más ágiles los recursos apropiados; estimular nuevas industrias y promover técnicas aplicables en ellas.

Hay que perseguir, también, una urbanización conforme a los objetivos de crear una sociedad más justa, que asegure para todos sus miembros buena salud, educación apropiada, vivienda aceptable y suficientes servicios públicos de diversa índole. Programar el mejoramiento de nuestras ciudades creando oportunidades y centros de cultura y esparcimiento que todos puedan compartir. Ciudades y barrios en los cuales se pueda vivir dignamente y con seguridad. Ciudades en donde la valorización de la tierra no beneficie solo a unos pocos sino que se traduzca en beneficio de todos.

Comprendo que esto no es del todo fácil, y que si bien la necesidad de actuar es urgente, es igualmente importante evitar errores irreversibles. Todo el campo del desarrollo urbano entra en proceso de cambio, y numerosos experimentos se están realizando en todo el mundo que pueden o no ser aplicables a nuestras condiciones.

Numerosas investigaciones sobre esta materia se están efectuando por parte de las entidades financieras internacionales y de asistencia técnica.

Es conveniente señalar que el Banco Mundial ha seguido también estas alternativas. En su informe anual de 1970 dice: "Una industria de construcción, particularmente para vivienda, puede tener importantes efectos en cuanto a la creación de empleo para los grupos de bajos ingresos y poca capacitación, creando al mismo tiempo una demanda por materiales de construcción. Las estrategias para el desarrollo urbano deben, por lo tanto, estar basadas en amplias consideraciones de desarrollo económico".

Relación con los Programas Existentes

Es interesante anotar que la adopción de la estrategia mencionada en ningún momento significaría el abandono de los programas existentes. Es una cuestión de énfasis o prioridad. El punto es importante y puede ser ilustrado por una analogía derivada de la teoría militar. No se puede hacer la guerra con igual vigor y fuerza en todos los frentes simultáneamente. En su mayor parte la estrategia militar consiste en la selección de sectores claves o "estratégicos" para los cuales se movilizarían los esfuerzos. Mientras tanto, es indispensable mantener las posiciones en todos los frentes con el mínimo de fuerzas necesarias para este propósito. Si el ataque sobre estos sectores estratégicos tiene éxito, se requerirá más tarde esfuerzos en otros sectores para sacar el debido provecho al triunfo.

Insistimos en la imperiosa necesidad de seguir una estricta economía en la asignación de los recursos de divisas. El hecho de que se hayan ganado batallas iniciales, no quiere decir que la guerra haya sido ganada, o que no sea necesario continuar los esfuerzos para encauzar los recursos hacia aquellos sectores que contribuirán más al objetivo general. El "esfuerzo mínimo crítico" debe ser no solamente grande, sino sostenido a través de un período posiblemente de dos o tres decenios antes de que esté bajo control la expansión demográfica; antes de que el crecimiento sea autofinanciable en virtud de las exportaciones y de los ahorros internos y antes de que se haya alcanzado una suficiente unidad de propósito a fin de permitir que se hagan los ajustes necesarios a las condiciones cambiantes. En breve, hay que colocar al país en una posición que le permita obtener el control consciente en la construcción de su destino.

Las analogías son solamente sugestivas y no exactas. En el caso presente, una guerra militar está generalmente acompañada de desgaste y de destrucción de los recursos. En la clase de guerra que se está discutiendo aquí es de esperarse que los recursos aumenten y lleguen a ser más adecuados para la tarea, a medida que se ganen las batallas iniciales, ya que quedarán disponibles más y más recursos para mayores esfuerzos en otros frentes distintos de los sectores estratégicos iniciales, siempre que no se malgasten en proveer los mismos servicios a más y más personas, o en mantener un alto nivel de consumo personal para un creciente número de gente acomodada, pero minoritaria. De ahí que una mejor distribución y una disminución de las diferencias en los niveles de consumo tienen que continuar siendo objetivos en la lucha por el control del medio ambiente, que es precisamente lo que hemos llamado desarrollo, y que parece ser un componente necesario del bienestar.

La falla en alcanzar estos objetivos más amplios explica que muchos países continúen en el subdesarrollo, no obstante que durante dos o más decenios hayan

registrado un crecimiento sostenido en el producto nacional y las exportaciones totales de bienes y servicios.

Si bien el plan actual se propone como un esfuerzo inmediato dirigido hacia objetivos concretos, el logro de metas de desarrollo más amplias, exige la buena voluntad por parte del país de dedicarse a un programa de largo plazo consistente y coordinado. Lo uno con lo otro deben ser mutuamente consistentes. Un éxito temporal en cuanto a la vivienda, o en las exportaciones, obtenido a costa de debilitar seriamente la equidad del sistema, constituiría una victoria de escasos alcances. Nuestra estrategia a corto plazo deberá reflejarse en el logro de nuestras metas a largo plazo.

La relación entre las metas inmediatas de largo plazo puede ilustrarse mediante referencia a los diversos programas diseñados para aumentar la producción agrícola y garantizar Ingresos más altos y más equitativos en el sector.

Puesto que aproximadamente la mitad de la población del país vive y trabaja en pequeñas ciudades o pueblos, y en el campo, es de particular importancia discutir el impacto de la reorientación propuesta en el bienestar de la gente en el sector rural, en el que se encuentra el mayor número de personas de ingresos más bajos, los niveles de vida más pobres, y el más extenso número de trabajadores con menos posibilidades de pasar a trabajos mejor remunerados. Una gran proporción de la mano de obra subutilizada y mal utilizado de Colombia, o mano de obra con una productividad muy baja, se encuentra en las pequeñas ciudades y en el campo. Es posible que algunos consideren que la estrategia propuesta irá en perjuicio de este grupo más pobre y menos bien utilizado, por cuanto propone gastos adicionales en el sector urbano. En varias ocasiones se ha enunciado el sofisma de este punto de vista.

Ante esta afirmación debe recalarse nuevamente que nuestro Interés primordial debe ser la gente más bien que "los sectores". Nuestro interés, en otras palabras, no es principalmente "la agricultura" o "el transporte" o "la industria", sino el bienestar de los colombianos donde quiera que estén localizados. La baja participación de la agricultura en el ingreso nacional no se debe a su productividad física baja, ni a una producción baja. Al contrario, un aumento generalizado en la productividad y en la producción en relación al crecimiento de la demanda, solamente podría reducir la participación de la agricultura aún más. Es, sin duda, posible cambiar la distribución de la participación, pero el hecho de que un ingreso demasiado bajo sea repartido entre demasiada gente solamente puede modificarse en forma significativa por un aumento sustancial en la demanda en relación a la productividad, o por mayores oportunidades para que la mano de obra agrícola pueda trasladarse a ocupaciones más remunerativas. Un aumento sustancial en la demanda puede provenir de un aumento en la población, por un aumento en el crecimiento de la población no rural, o en la demanda externa.

La estrategia propuesta está diseñada para proveer una solución al problema básico de la gran masa de la gente en la agricultura permitiendo su movilidad, abriendo mayores oportunidades de trabajo lucrativo, incrementando la demanda de artículos agrícolas en el país y en el exterior, y haciendo que sea productivo utilizar las técnicas conocidas, para lograr así una mayor productividad sin disminuir el ingreso de la mano de obra agrícola. Pretender restringir el movimiento de las gentes de las regiones rurales equivaldría a reducir en lugar de mejorar su movilidad, aumentar la competencia en un campo ya congestionado y perpetuar el dualismo.

La estrategia propuesta es la de promover la movilidad al abrir mejores oportunidades de trabajo y una demanda más alta de los productos agrícolas, y por lo tanto, un ingreso per capita más alto para los trabajadores actualmente empleados en la

agricultura. El hecho de que la estrategia está basada en fundamentos sólidos llega a ser evidente si se consideran condiciones opuestas como es un aumento rápido en la fuerza laboral rural sin un aumento en la demanda por los productos agrícolas. La importancia que tiene la demanda en el caso del café es tan obvia que llega a ser difícil entender por qué no se considera que lo mismo pueda ocurrir con otros productos.

De este modo, si los objetivos a corto plazo tendientes a aumentar las oportunidades de empleo urbano tienen éxito, la demanda resultante estará concentrada en menor número de agricultores y esto resolverá el serio problema de aumentar el nivel de ingresos en la agricultura. Asimismo y como parte del proceso en cuestión, reducirá la magnitud de la tarea que está afrontando la reforma agraria al proporcionar alternativas ocupacionales para el sin número de minifundistas. De ahí que la estrategia indicada, lejos de ser incompatible con las políticas agrícolas existentes, dará mucho vigor a sus posibilidades de éxito y resulta complementaria en gran parte.

En Colombia existen todavía grandes posibilidades de aumentar tanto la productividad como la producción total de los cultivos, si la demanda así lo justificare. La diferencia entre los rendimientos en parcelas experimentales y en haciendas de tipo comercial, y entre los rendimientos en las últimas y el promedio nacional, son muy grandes. Con estímulos y ayuda, los agricultores colombianos podrían aumentar grandemente sus ventas en el exterior sin perjuicio para el consumidor nacional, y sin efectos adversos sobre los precios mundiales, excepto en unos pocos cultivos.

Ejecución

En la planeación nacional nunca se puede empezar haciendo tabla rasa de lo existente. Cientos de programas de los diversos ministerios y agencias están operando en cumplimiento de la ley y de las obligaciones contractuales existentes. El presupuesto de 1972 ya ha ido elaborado y presentado. La tarea de ejecutar el nuevo plan consiste en acomodar un programa nuevo con los que ya existen. Por consiguiente no se puede o no se debe esperar cambios radicales en un futuro inmediato. La tarea del momento es la de explorar las implicaciones del nuevo diagnóstico y de la estrategia, la de tratar de determinar las magnitudes requeridas y las posibilidades en términos cuantitativos, y estudiar los primeros cambios en los procedimientos institucionales que parecen ser convenientes.

Por eso, con posterioridad al mensaje presidencial del 20 de julio, se ha dedicado intenso estudio al campo urbano en general y a la vivienda urbana en particular.

Vivienda Urbana

En cuanto a la vivienda urbana en un país en desarrollo, existen dos marcos de referencia diferentes, ambos defendibles pero relacionados con objetivos distintos. Por carecer de una expresión mejor, el primero podría llamarse "distributivo" o "social", que está motivado por el deseo de resolver mediante acción directa los problemas de vivienda de la clase popular. En este marco están comprendidas las diversas políticas de vivienda pública, o de costo bajo, eliminación de tugurios, etc. Estas políticas característica mente implican un elemento sustancial de subsidio por parte de los organismos públicos.

El otro marco es el tratamiento de la vivienda como un agente o impulsador principal del desarrollo. Como sucede con frecuencia, las metas sociales se sobreponen a las económicas. Al crear trabajo y aumentar los ingresos reales, la gente puede adquirir casas mejores, que se construyen sin necesidad de subsidio, y se crea una mayor demanda ante

los productos y servicios de otros sectores, con el consiguiente beneficio de mayor empleo y aumentos en los ingresos.

Es indispensable tomar alguna decisión en cuanto a la asignación de recursos dentro de estos dos marcos de referencia diferentes. Si los fondos están, en realidad, estrictamente limitados y las necesidades son apremiantes, es posible defender la asignación de todos los recursos a la vivienda pública, sin mayor efecto en el empleo. Si, por otra parte, fuese factible movilizar cuantiosos fondos adicionales para la inversión hacia una industria de construcción productiva y autosuficiente, que generaría una cantidad sustancial de empleo adicional y constituiría un medio para aumentar la inversión, el ahorro y la oferta de vivienda y de trabajo, entonces se justificaría una inversión inicial cuantiosa en casas para clases de ingreso un poco más elevado.

El presente plan contempla una continuación del programa de vivienda pública subsidiado por el gobierno junto con un programa de vivienda autosuficiente, revitalizado y considerablemente ampliado. Se cree que sería un error impulsar el uno a costa de excluir el otro, porque los dos satisfacen propósitos diferentes, pero ambos son eminentemente valiosos.

Lo que se propone como una expansión cuidadosa y deliberada mente planificada no debe confundirse con la clase de resurgimiento en la construcción de vivienda, que aunque aún en términos absolutos ha sido pequeña, se presentó en el período 1967-71 por razón de lo atractivo de las cédulas exentas de impuesto del Banco Central Hipotecario. En tal caso, no se conocían datos precisos, y por razones varias, los productores de materiales de construcción no estaban dispuestos a aumentar su capacidad instalada.

Esta lección nos indica: a) la necesidad de mejores datos estadísticos para analizar lo que esté sucediendo; b) la importancia de la planeación y los programas sincronizados para evitar los bruscos cambios cíclicos; c) lo fundamental que resulta mantener disponible una fuente mayor de fondos para invertir en vivienda; d) la gran demanda potencial por vivienda debe cubrirse con financiamiento adecuado; y e) la conveniencia de una mejor relación entre edificación urbana, tanto en el tipo como en la localización y el planeamiento urbano.

Si el crecimiento se hubiera basado en conocimientos más claros y se hubieran previsto los embotellamientos físicos y financieros, no habría ocurrido la interrupción en su crecimiento. Pero no obstante la falta de planeación y coordinación, los aumentos en nueva edificación y en empleo han sido considerables.

A medida que aumentan los ingresos, podría esperarse que la elasticidad de ingreso referente a los elementos básicos de consumo (alimentos, vestuario, albergue) disminuyera con la posibilidad de escogimiento del consumidor. En los Estados Unidos la elasticidad de Ingreso de los alimentos, por ejemplo, es casi cero. Para arrendamientos, muebles y gastos de funcionamiento de la casa, sin embargo, ha permanecido muy alta, el 26% del total de los gastos de consumo personales en 1968², a pesar del reclamo frecuente de que la productividad y funcionamiento de vivienda han estado retrasados en comparación con la productividad en muchas otras industrias, de modo que los precios relativos de vivienda han aumentado.

Todo esto sugiere una enorme demanda potencial de vivienda en los países en desarrollo. Si puede o no satisfacerse, por supuesto, depende de los términos y condiciones en los cuales puede conseguirse.

² Informe Económico del Presidente 1969, p. 239.

Todos los propietarios de residencias urbanas —cuyo valor alcanza muchos centenares de millones de pesos— son compradores potenciales de casas un poco mejores, para su propia vivienda o para renta, si los arreglos institucionales y financieros lo permitieran. La demanda potencial existe. En cuanto a oferta se refiere, existe una reserva casi inagotable de mano de obra, parte de la cual podría ser entrenada para realizar las labores de mayor capacitación en el sector; los materiales de construcción se producen con materias primas nacionales y los requerimientos de divisas corresponderían a la generación de electricidad, al equipo de transporte y a los equipos importados para ensanchar la capacidad de la industria de materiales de construcción. La creación de empleo adicional en la Industria de la construcción se reflejaría en un aumento en la demanda por bienes de consumo y en lo deseable de adicionar la capacidad productiva. A medida que se presenten embotellamientos o limitaciones, no corregibles por medio de mayor capacitación de la mano de obra o del uso más intensivo del equipo las divisas se asignarían para romperlos o reducirlos.

Además, cuando el programa esté ya en marcha, se pueden imponer restricciones al consumo suntuario, facilitando así las disponibilidades de más mano de obra, materiales y divisas. En tal caso las restricciones al consumo no afectarán el empleo total ni la producción; por el contrario, esto estimulará la producción adicional de bienes y servicios en escala masiva, lo cual no se lograría si las restricciones se impusieran antes de haber suministrado incentivos adecuados a la inversión en otros campos.

Las limitaciones físicas y financieras se podrán aliviar aún más por medio de una planeación urbana adecuada que reduciría los requerimientos costosos del transporte y otros servicios. Los ahorros obtenidos se usarán para construir casas, escuelas y lugares de recreación y esparcimiento.

El análisis anterior lo hemos centrado en la construcción como motor del desarrollo, pero por supuesto, existe además la contribución que la vivienda, los servicios públicos y la recreación, pueden hacer para mejorar el nivel de vida. Una ciudad bien planeada y bien servida, así como una casa bien construida, pueden rendir beneficios por muchos años.

Es posible, sin embargo, que el crecimiento de algunas ciudades sea tan grande que se presenten algunos efectos desfavorables como el de la congestión y los costos relacionados con ella. Pero estamos aprendiendo la lección de que no es necesario concentrar todas las actividades en una sola ciudad o en una sección de una gran ciudad. Un área metropolitana puede estar formada por un centro principal y cierto número de centros subsidiarios, lo cual reduce los requerimientos de transporte, hace más fácil la administración y combina las ventajas de las ciudades pequeñas con las de las grandes.

La provisión de vivienda urbana y servicios públicos conduce naturalmente hacia la consideración del tema completo de la planeación urbana, de sus finanzas y administración. Estos temas no han sido hasta ahora materia de atención primordial en los planes nacionales. En la reorientación programática prospectada, sin embargo, serán de vital importancia para el desarrollo nacional y no pueden ser considerados solamente de interés local. En vista del tremendo volumen de gastos que se requiere para satisfacer las necesidades y suministrar empleo, la planeación urbana debe buscar una disminución en el costo de las redes de servicios públicos y en el del transporte urbano. Debe buscarse una reducción en las notables diferencias en los niveles de consumo y niveles de vida, actualmente muy visibles en las ciudades. Debe detenerse la indefinida expansión espacial de las ciudades que está invadiendo la tierra apta para la agricultura y contribuyendo a los

altos costos sociales. La reforma urbana, en resumen, debe convertirse en una parte Integral de la planeación nacional.

En reconocimiento de este cambio en el énfasis, el Departamento Nacional de Planeación se ha unido con la alcaldía de Bogotá en la preparación de un extenso estudio sobre los problemas y el desarrollo de Bogotá, que será financiado en gran parte por las Naciones Unidas, patrocinado por el Banco Mundial y conducido por un sobresaliente grupo de planeadores urbanos y de expertos en economía y otras ciencias sociales. Se espera y confía que este se convierta en estudio piloto cuyos enunciados generales sean, en un mayor o menor grado, aplicables a todas las ciudades de Colombia. A través de su representación con el Comité Directivo que supervisa el estudio, Planeación confía estar en una posición en que pueda ayudar a la integración de la planeación urbana con la nacional. También se espera que estudios subsiguientes sirvan a otras ciudades en la aplicación de principios de planeación urbana que se desarrollan para Bogotá.

Exportaciones

En el capítulo relativo al diagnóstico expresábamos nuestras dudas de que una escasez de divisas fuera explicación suficiente del subdesarrollo. Sin embargo, en ningún momento vacilamos sobre la necesidad de aumentar nuestras exportaciones no solo para pagar las importaciones que necesitemos, sino para poder atender el servicio de la deuda externa. Al mismo tiempo creemos en la necesidad de buscar una mejor utilización de los recursos externos para asegurarnos de que un aumento en nuestra capacidad importadora sea utilizado en impulsar la economía de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. Por consiguiente, no dudamos de que las exportaciones constituyan un sector estratégico capaz de originar un crecimiento autónomo.

Actualmente el Gobierno está estudiando intensamente este sector para proponer, si fuera el caso, ajustes en su política de incentivos a la exportación. La importancia de nuestras exportaciones de café en el conjunto de nuestros ingresos de divisas hace extraordinariamente vulnerable nuestra posición con respecto a fluctuaciones en el precio del grano, por circunstancias externas adversas. Como se señala en el anexo C, sobre endeudamiento externo, si las tendencias de debilitamiento en los ingresos externos por concepto de ventas de café persisten, el creciente servicio de la deuda pública podría llegar a registrar en el futuro, porcentajes de consideración en relación a nuestras exportaciones de mercancías y servicios. Por eso es oportuno y necesario buscar un incremento acelerado de las exportaciones y someter a escrutinio más riguroso el uso de crédito externo y de nuestros propios recursos de divisas. El crecimiento de préstamos externos con altos intereses, y del consiguiente aumento del servicio de la deuda, frente a la ausencia de un proceso de crecimiento auto-sostenido, constituyen motivo de seria preocupación. De ahí que hayamos manifestado nuestra confianza en que las organizaciones internacionales de crédito emprendan un estudio cuidadoso de todo el plan y busquen la forma de ayudar a nuestros esfuerzos en aquellos sectores que creemos estratégicos para darle un impulso masivo al desarrollo.

Aunque consideramos conveniente la política de hacer un gran esfuerzo por incrementar nuestras exportaciones con productos de los distintos sectores de la actividad económica, pensamos que será asimismo saludable concentrar paralelamente esfuerzos en algunos productos claves por el volumen de su demanda en los mercados internacionales y las ventajas relativas que Colombia tiene para su producción. No es arriesgado afirmar que un crecimiento sustancial en el ingreso de divisas a corto y mediano plazo podrá

lograrse en gran parte con productos provenientes del sector agropecuario que se irá complementando con exportaciones de productos terminados y semi-terminados en la medida que nuestra producción industrial aumente y alcance niveles de calidad y precios competitivos que le permitan llegar a los mercados internacionales. Por esta razón sería aconsejable determinar los productos claves y las zonas estratégicas tanto por suelos y clima, como por la cercanía a los puertos de exportación. Con base en esa determinación se realizará en esas zonas un gran programa para la producción de dichos bienes y se buscará un aumento en la productividad para reducir costos y mejorar calidades. Debemos buscar un acelerado de los mercados, ya establecido y a nuevos mercado lo cual se lograría mejorando al mismo tiempo la organización comercial existente. También y en lo posible sería conveniente diseñar una política que garantice el suministro regular a los mercados internacionales, independizando esta producción exportable de las contingencias que puedan ocurrir como consecuencia de la demanda interna. La apertura permanente de estos mercados estará estrechamente ligada con la oportunidad y seriedad con que el país pueda cumplir sus compromisos de suministro.

El aumento de divisas que podamos tener por concepto del éxito de nuestra política de exportaciones podría ser complementado en forma importante por los resultados de un desarrollo creciente en nuestra industria turística. Los logros positivos de este programa no solo facilitarían el atender con holgura el servicio de nuestra deuda externa sino que garantizará las importaciones re queridas para el cabal cumplimiento de las otras políticas del programa.

Productividad Agrícola

Cuando se formuló el diagnóstico se discutió sobre la posibilidad de que una inadecuada producción agrícola estuviera actuando como factor limitante del crecimiento. También se ha mencionado que muchos de los aspectos del subdesarrollo se presentan precisamente en el sector rural: bajos ingresos, salud y educación muy pobre, desigualdad, dualismo, inmovilidad y una alta tasa de crecimiento de la población.

La duda que debe ser aclarada es la de si, como parte de la estrategia, otro sector pudiera contribuir a solucionar algunos de estos problemas. Debemos recordar que los sectores están interrelacionados y que existen términos de Intercambio, o precios relativos, entre los mismos. Si los términos de intercambio son des favorables para el sector agrícola, como ha sucedido con frecuencia, y el producto total se reparte entre mucha gente, se presentan los problemas indicados.

No creemos que la producción agrícola haya sido un factor limitante del crecimiento, con la excepción, quizás de las exportaciones distintas del café. Lo que ha sido un serio obstáculo es la continuada existencia de bajos Ingresos y baja demanda de bienes y servicios, que son síntomas del subempleo y de la relativa inmovilidad.

Es urgente elevar los ingresos de la población rural y que se acerquen a los más altos ingresos del sector urbano. Esta es una de las principales metas del plan. Sin embargo, el éxito de la estrategia depende de un aumento considerable en la productividad agrícola. Este aumento ha sido una característica del crecimiento en todos los países llamados desarrollados y debe ser un gran objetivo de la política de desarrollo.

Debemos estar atentos, sin embargo, para que la productividad no crezca en forma independiente y anticipada con relación al crecimiento de la demanda, porque en este caso, el efecto sobre el Ingreso de los productores podría resultar perjudicial debido a la ja en los precios que proviene de la inelasticidad de la demanda por los bienes agrícolas. Por

ello se recomienda buscar un aumento en la demanda interna y externa de productos agrícolas. Si la demanda no crece en forma suficiente como para garantizar mercado para una mayor producción (resultante del uso de técnicas más productivas) el programa propuesto en la estrategia, si se ejecuta en forma exitosa, proporcionará empleo remunerativo para todos los que quieran trabajar.

La estrategia, lo tanto, es consistente e integral. El programa no es agrícola, ni urbano, ni de construcción o de exportación; ni es un programa exclusivamente para conseguir más igualdad. El Programa es todo esto. Se busca el bienestar de todos los colombianos sin considerar el sector en que estén ubicados. Por lo tanto, para que el Plan tenga éxito debe ser tratado en conjunto. Si se hizo énfasis en vivienda y exportaciones es porque estos sectores pueden actuar como impulsores y permitirán liberar las fuerzas potenciales, actualmente contenidas, de la agricultura, de la industria y de otros sectores afectados por la demanda inadecuada.

Políticas de Distribución

Nos referiremos en primer término a las políticas de distribución del ingreso que, al afectar la cantidad del gasto individual en la demanda final de consumo, modifican la asignación de recursos, ya que la composición del gasto en bienes de capital refleja esa demanda. Las políticas de distribución del ingreso determinan que estos cambios cuantitativos se conviertan en cambios cualitativos en la composición del patrón producción-consumo y en el aumento en la demanda como consecuencia del desarrollo urbano.

En segundo término es procedente examinar el proceso de intervención directa del Estado para establecer cambios cualitativos en la composición del patrón producción-consumo, dentro de los objetivos del bienestar social y para evitar el problema de divisas. Los medios de dirección económica que se utilizan en la *economía de guerra*, para hacer asignaciones masivas de recursos hacia ciertos objetivos estratégicos, constituyen el modelo más cercano a este tipo de intervención directa en que estamos pensando.

En la declaración inicial del problema del subdesarrollo se puso considerable énfasis en la desigualdad y en el estado de descontento, generados por los niveles de consumo visiblemente diferentes, que en su mayoría son resultado de diferentes niveles de ingreso. El tipo y la dirección de la producción reflejan la demanda corriente, que a su vez está profundamente influida por la distribución del ingreso, en el flujo disponible para el consumo final. La asignación de los recursos en una economía de mercado refleja, en gran parte, la distribución y el gasto del ingreso final, puesto que la mayor parte del gasto en bienes de capital está determinado por la demanda final de consumo. Los análisis costo-beneficio como guías para la inversión descansan sobre un patrón dado de demanda o consumo.

Un cambio en la distribución del ingreso automáticamente haría indispensable una revisión de todos los análisis de costo-beneficio. Las inversiones que anteriormente parecían ser "económicas" pueden, bajo tales circunstancias, llegar a ser "no económicas". Todo esto es elemental pero vale la pena que de vez en cuando recordemos cuán profundamente depende la exactitud de nuestros cálculos de una particular distribución del ingreso que, por sí sola, no tiene validez especial ni durabilidad.

¿Qué es entonces lo que determina este patrón? Es curioso y quizás decepcionante el hecho de que en realidad la economía no ofrece ninguna teoría de la distribución, excepto la del precio de los factores, caso especial de la teoría general de los precios, y la

explicación histórica (herencia, monopolio, tributación, etc.). ¿Es esto puramente arbitrario y una cuestión de suerte que puede cambiarse a voluntad? No totalmente. Se debe abordar el asunto con gran cautela. El proceso de fijar los precios es importante para suministrar incentivos o provocar desestímulos; y para determinar la asignación de los recursos, lo cual a su vez determina lo que se produce, en qué volumen, por quién, dónde y a qué precio. Existe una relación íntima entre los precios, las ganancias, los incentivos y la producción.

En una economía de mercado, la intervención en el mecanismo de fijación de precios debe hacerse solamente después de un estudio detallado de sus posibles consecuencias. La provisión de incentivos adecuados generalmente implica y conlleva desigualdad. En la actualidad uno de los problemas más importantes es cómo proveer o mantener incentivos al mismo tiempo que disminuir el grado de desigualdad. Todo esto es pertinente al tema de la distribución, debido a que el Estado moderno, aún en economías de mercado siente la responsabilidad de la distribución del Ingreso y no ha vacilado en tomar medidas para modificarla. Sin embargo, una distribución incorrecta puede tener efectos adversos, inesperados e inoportunos en la producción. Para efectos de modificar la distribución el Estado puede intervenir de varias maneras:

a) El Estado puede modificar la distribución del ingreso disponible después de que el ingreso bruto ha sido, devengado. Esta generalmente ha sido considerada como la forma menos dañina para que los incentivos operen, y para que contribuyan a la Innovación y a la inversión. El punto hasta el cual el Estado puede adoptar este método mediante la tributación de acuerdo con la capacidad de contribución, depende en la práctica del tiempo que toma acostumbrarse al aumento tributario, de la eficacia del mecanismo de ejecución; de la Incidencia, o sea, de quien paga finalmente el impuesto; de la moral del contribuyente, que es distinta si siente que el dinero se está gastando en forma provechosa y que la carga no recae en él en forma indebida mientras que otros, en su grupo o clase, la evaden, o por el contrario, si observa que se le singulariza para un tratamiento punitivo. Todo esto puede afectar su confianza en el futuro. Bajo ciertas circunstancias se tolerarán tasas muy progresivas sin notables efectos en los incentivos. En otras circunstancias, se puede recurrir a la evasión en gran escala, o a presionar para obtener exenciones tributarias.

El Estado ha producido servicios de bienestar social de toda clase, de manera que si la base tributaria es generalmente progresiva y la carga recae en parte sustancial en el receptor final del ingreso, se considera que tuvo lugar una transferencia de ingreso. Si la carga tributaria recae en el consumidor final y se soporta en una medida proporcional al consumo, es decir, que es proporcional más bien que progresiva, puede tener lugar una modesta cantidad de transferencia, o puede considerarse que la intervención del Estado es en su mayor parte neutral, en cuanto a redistribución se refiere. Los impuestos a las ventas de toda clase, sumados al precio del artículo, no tienen por qué afectar los Incentivos para satisfacer la demanda, pero es posible que operen para disminuir la demanda efectiva de productos determinados.

Algunas clases particulares de ingreso han sido gravadas con tasas especiales, por ejemplo impuestos al ingreso de propiedad, o al aumento de las ganancias de capital. Al mismo tiempo se le ha concedido a los contribuyentes individuales diversas exenciones. Se considera así que ninguno de estos impuestos o exenciones afectan los incentivos al trabajo o al ahorro.

b) El Estado puede intervenir para eliminar los abusos del monopolio por parte de las corporaciones, asociaciones comerciales o sindicatos, o para regularlo. Es posible que los

motivos sean múltiples, pero si se asegura una ganancia justa, se cree generalmente que una intervención de esta naturaleza no tiene por qué perjudicar los incentivos. Si se fijan los precios en tal forma que sea posible obtener una mayor utilidad en otra parte con un riesgo igual, posiblemente sufren los incentivos a la inversión y a las mejoras, con una consecuente pérdida de eficiencia y deterioro en la oferta.

c) El Estado puede afectar la oferta de trabajo para cambiar las remuneraciones en las distintas clases de mano de obra. Uno de los factores más efectivos encaminados a mejorar la movilidad de la mano de obra en los países desarrollados fue la educación libre, universal y obligatoria hasta la edad de la educación secundaria y con frecuencia más allá de la misma. Otro tanto aconteció con los servicios de salud gravada o libre, el entrenamiento vocacional y servicios de empleo. El Estado puede intervenir para mejorar la posición de ciertos grupos de trabajadores en determinadas empresas, colocar toda o parte de la carga en el empresario y, por medio del funcionamiento silencioso y algunas veces misterioso de la incidencia, darse cuenta de que en realidad está gravando a los consumidores más pobres a fin de pagar los beneficios para trabajadores mejor remunerados, lo que es una forma de redistribución regresiva. Esto, desde luego, puede funcionar de tal manera que desestímulo la demanda efectiva y el empleo industrial.

d) El Estado puede tratar de redistribuir el ingreso por medio de una intervención directa en el proceso de fijación de precios de bienes producidos monopolísticamente y aun de bienes producidos competitivamente. Se pueden fijar las tarifas de servicios públicos deliberadamente por debajo del costo; se puede controlar el precio de los productos agrícolas, o el Estado puede comprar y vender tales productos sin tener especialmente en cuenta los costos; se pueden fijar los arriendos a niveles que desestimen la construcción de nuevas casas; con el mismo criterio, se pueden poner a disposición, con términos particularmente favorables, casas nuevas para la gente muy pobre. Se puede intentar gravar las utilidades "excesivas" de las corporaciones y de los individuos, o de ambos; el Estado puede apropiarse de formas particulares de propiedad para redistribuirlas a individuos en condiciones que no cubran los valores comerciales.

Muchos otros actos del Estado pueden afectar la distribución del ingreso, tales como la protección aduanera, exenciones tributarias a nuevas industrias o a zonas atrasadas, pero el objetivo primordial no es afectar la redistribución, sino más bien aumentar los incentivos económicos. Nuevamente, tales interferencias con el funcionamiento del sistema de precios pueden tener resultados diferentes de los que se espera. Su impacto debe estudiarse muy cuidadosamente. La fijación de salarios mínimos, por ejemplo, puede tener, y de vez en cuando ha tenido, el efecto inesperado de aumentar el desempleo mediante un estímulo a la mecanización de labores previamente desempeñadas por mano de obra mal remunerada. Las exenciones tributarias— pueden constituir una redistribución del ingreso de los pobres a los ricos sin proveer estímulo alguno, y así sucesivamente. En ninguna otra esfera es tan importante la necesidad de entender el funcionamiento del sistema económico, el papel de los precios y el impacto en la distribución y en los incentivos, en suma, ser capaz de penetrar el velo del dinero y distinguir los efectos reales de los aparentes o de los anticipados por las políticas.

Resulta paradójico que en las sociedades de la abundancia, o sea aquellos países que tienen la capacidad productiva necesaria para satisfacer todas las necesidades de bienes y servicios que la población demanda, la mejor distribución y la mayor igualdad en los niveles de consumo podrían convertirse en el problema más importante de resolver, mientras que en las sociedades más pobres, debemos ocuparnos tanto de la distribución como de un aumento sustancial y rápido en la producción. Como se ha dicho con

frecuencia, si repartimos equitativamente un ingreso muy bajo, esto no conducirá a mayores niveles de bienestar en un mundo donde las diferencias en niveles de consumo tienden a aumentar y a convertirse en una fuente de insatisfacción. De ahí que debemos des tacar nuevamente la necesidad de combinar una mayor Igualdad con un consumo mucho más alto, y por consiguiente con una mayor producción de los bienes adecuados para acelerar el desarrollo.

La redistribución por medio del sistema progresivo de Impuestos y de la provisión de servicios sociales, en economías mixtas, ha mostrado ser el método más efectivo y el que crea menos deformaciones. En esta clase de economía, todas las empresas, incluyendo las de propiedad estatal, procuran sostenerse y progresar por sus propios medios y aliviar así de una carga administrativa al Estado.

Con relación a la fuerza laboral, los trabajadores deben ser protegidos de los riesgos de las pérdidas en su capacidad de producción por razón de accidentes, enfermedades, desempleo involuntario, edad, o la muerte del jefe de familia, y recibir al mismo tiempo la oportunidad de una educación formal o vocacional, de la cual una parte importante del costo debe obtenerse de acuerdo con la .capacidad de pago. Una combinación de tales medidas reduce la desigualdad y resulta en un costo mínimo valorado en términos de incentivos a la producción. Los incentivos adecuados, la movilidad y la competencia son las fuerzas que explican gran parte de las diferencias en ingresos provenientes del trabajo. Los impuestos progresivos y los servicios sociales han sido los instrumentos más importantes en cuanto se refiere a reducir las diferencias en los niveles de consumo, resultantes de la propiedad de los medios de producción y de la capacidad o habilidad para el trabajo.

Se ha puesto considerable énfasis en este punto por ser uno de los problemas más difíciles y debatidos en la selección de las estrategias de la política del desarrollo. Es fácil comprender que se recurra a medidas redistributivas directas basadas en estudios sector por sector o producto por producto, ya que tienen el mérito de ser simples. Esta tendencia es más fuerte aún por la desconfianza nacional hacia los monopolistas, especuladores, atesoradores e intermediarios y la sospecha de que ellos son los responsables del alto costo de la vida. Se tiene, en general, poca fe en la utilidad de la competencia y del sistema de precios. Una encuesta nacional probablemente concluirá en que la gran mayoría responda que prácticamente todos los precios han sido "fijados". Existe así mismo un entendimiento muy limitado de la teoría de la incidencia, la cual, después de todo, requiere cierto grado de sofisticación y un escepticismo general respecto de la eficacia de los impuestos como medio de asegurar una mayor igualdad.

Esta situación es perjudicial, porque tiende a favorecer la adopción de medidas precipitadas y desacertadas para el buen funcionamiento del sistema impositivo; induce la concesión de exenciones tributarias sin tener e cuenta sus efectos sobre la distribución del ingreso; y a esto se agrega la falta de una opinión pública informada sobre la necesidad de incrementar los esfuerzos tendientes al logro de una mayor efectividad y equidad. Para corregir esta situación el deber poco grato, pero necesario, de los planeadores es el de insistir en todo momento en el hecho de que los avances hacia un Estado igualitario en países como la Gran Bretaña o Escandinava se han apoyado en la extensión constante y persistente de una atribución progresiva y del seguro social nacional, y en programas educacionales obligatorios, libres y continuados. Es posible citar casos de intervenciones directas en los mecanismos de precios en dichos países, pero generalmente se re conoce que su impacto en la distribución ha sido de poca importancia en comparación con el de otras medidas. Esta es la razón principal por la que casi todos los economistas

profesionales están en favor de la progresión en la tributación y han aconsejado medidas para mejorar su realización y para reducir las exenciones y otros escapes legales.

Es indispensable estudiar cuidadosamente la aplicación del principio de la tributación progresiva por su impacto sobre los ahorros y los incentivos. Las tasas demasiado progresivas, especial mente cuando la administración tributaria es débil, pueden resultar en grandes presiones para las exenciones, o en evasión ilegal y pérdida de incentivos. En tales casos, se sacrifica lo sustancial de una mayor igualdad por la apariencia o la forma. Evasiones y exenciones muy diseminadas debilitan el respeto del contribuyente hacia la ley. Aquellos que no pueden escapar a las altas tasas o tomar ventaja de las exenciones legales naturalmente consideran que las leyes son Injustas, como sucede en el caso de las rentas salariales. Para evitar lo anterior, sería mejor reemplazar una alta progresión con numerosos escapes y evasiones, por un sistema de tasas más bajas que tengan una aplicación más universal. Nada puede ser más nocivo para la meta de bienestar que la creencia de que uno tiene que pagar un impuesto mientras otro, igualmente o más acomodado, no lo está pagando. En general deben evitarse las exenciones y controlar más las evasiones de las cuales unos pueden tomar ventaja, pero otros no, si se tiene el bienestar como objetivo.

Se ha encontrado que la gente acepta tasas progresivas altas en el ingreso y en la herencia si el cumplimiento de la ley tributaria es estricto y si ellas son comparables a las aplicables a otros tipos de ingreso. Las ganancias ocasionales de capital, es decir alzas en el valor de los activos en exceso de los precios en general y por encima de costos incurridos en las mejoras, no constituyen estrictamente un ingreso y no son el resultado del trabajo o del ahorro. Apropiadas tasas de impuestos sobre tales ganancias fortuitas, por consiguiente, no pueden desestimular los Incentivos al ahorro o al trabajo. Por otra parte, el gobierno nacional y local tienen que ser conscientes de que por el solo hecho de que dichas ganancias no constituyan un verdadero ingreso proveniente de la producción corriente, los impuestos pagados con el producto de la venta de tales activos absorben los ahorros de otros, así que el ingreso tributario de estas fuentes reduce el volumen de los ahorros disponibles para la inversión en el sector privado.

En parte la falta de una sensación de bienestar surge de las comparaciones envidiosas de niveles de consumo más bien que de niveles de ingreso. Se ha encontrado que grandes diferencias en dichos niveles son compatibles con un grado considerable de progresión en el sistema tributario, como por ejemplo, en los Estados Unidos. En una economía pobre con grandes diferencias en el ingreso y en el patrimonio, por lo tanto, podría ser deseable complementar el impuesto progresivo a la renta con una tributación progresiva sobre el consumo suntuario, o más aún con prohibiciones, para evitar resentimientos y mala voluntad. Se deben tomar pre cauciones para que dichas medidas no sean llevadas hasta el punto de desestimular los incentivos al trabajo, a la innovación y al ahorro, pero probablemente se podría hacer mayor uso de estas medidas antes de llegar a este punto. Estas consideraciones, más los costos sociales indirectos, justifican los altos impuestos en Colombia a los automóviles privados y el principio de los impuestos progresivos en vivienda de tipo suntuario.

Se considera en general que estas consideraciones conciernen a asuntos fuera del campo de la distribución, pero si el bienestar es el objetivo fundamental de la actividad económica, son estrictamente pertinentes. Por cierto, en un país en desarrollo, las necesidades materiales no tienen que ser creadas. Ya existen demasiados deseos no satisfechos y con frecuencia imposibles de satisfacer. Este, probablemente, es el

argumento de mayor peso contra el consumo conspicuo de unos pocos: la mayor sensación de empobrecimiento que crea en la gran mayoría.

Existe un cierto grado de escepticismo respecto de la posibilidad de lograr una mayor igualdad a través de la efectiva aplicación de los impuestos sobre la renta, el patrimonio y la herencia. En realidad se han propuesto tantas exenciones y existen además otras posibilidades de evadir, legal o ilegalmente los impuestos, que su cumplimiento no ha tenido la efectividad deseada. Los mayores escapes a la tributación progresiva provienen muy posiblemente de la falla en el recaudo de impuestos sobre ganancias de capital relacionadas con la valorización de tierras urbanas y suburbanas. SI se procura eliminar las exenciones y escapes y si se complementa esto con una reducción en las tasas impositivas más altas, no hay razón para que no se aplique en forma efectiva la legislación impositiva. Debemos anotar que por muchos años existió un escepticismo muy grande en relación con la posibilidad de administrar un control de cambios en forma técnica. Sin embargo, el control de cambios ha venido operando exitosamente y aun los más ortodoxos así lo han reconocido. El control permitió un notable aumento en la relación entre ingreso nacional e importaciones y un considerable dominio del gobierno sobre el uso y la disponibilidad de divisas. La ejecución de esta medida puede ser tan difícil como la aplicación de un sistema efectivo de impuestos, o aún más. Por lo tanto no hay razón valedera para sostener que no es posible lograr igual éxito en medidas de tipo impositivo. El progreso que ha venido haciendo el país en este sentido puede acelerarse todavía y por ello el Ministerio de Hacienda ha dedicado esfuerzos considerables a las mejoras administrativas del sistema tributario.

VI

CONCLUSIONES

Parece existir alguna confusión en cuanto al uso de los términos plan, programa y proyecto. Convendría por lo tanto tratar de ofrecer una definición de los mismos.

Tal como se usa en este trabajo, un plan tiene el alcance más amplio. Su marco de referencia o bien es el desarrollo, según nuestra definición del mismo o, en un sentido más restringido, el crecimiento económico auto perpetuante. El término "programa" tiene un mero de referencia más limitado, debido a que es aplicable a campos tales como educación, transporte, salud, industria, etc. Con frecuencia se le califica con el adjetivo "sectorial". Un proyecto tiene un marco de referencia aún más estrecho, debido a que generalmente se refiere a un trabajo determinado o a una empresa particular.

De ahí que un plan nacional debe, en su amplio marco de referencia, tener un objetivo o una meta nacional. La estrategia para alcanzar esta meta debe basarse en un diagnóstico o análisis del problema y puede comprender un número de programas. Estos programas pueden ser a su vez descompuestos nuevamente en aquellos que se consideran estratégicos o claves, y aquellos que aunque posiblemente sean importantes y deseables no pasarían por estratégicos de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que viva el país en un momento dado de su historia.

Los programas de ambos tipos, a su vez, pueden componerse de centenares de proyectos. El plan, entonces, comprende la meta, el diagnóstico del por qué no se ha alcanzado la meta, y los diversos programas sugeridos por el diagnóstico —especialmente en los sectores que con base en él parecen ser estratégicos— y, natural mente, muchos proyectos, dentro del más estrecho marco de referencia.

Creemos que las agencias internacionales y extranjeras que facilitan préstamos y asistencia técnica deben estar vitalmente interesadas en el plan de un país y en sus metas, análisis y estrategias propuestas. Sin embargo, curiosamente parece que este no haya sido el caso. En su mayor parte se han ocupado de proyectos especiales, o a lo sumo, de "programas" sectoriales. Estos programas, de otra parte, con frecuencia han consistido en un número de proyectos aislados. Por ejemplo, el Banco Mundial se ha concentrado en "proyectos específicos" y ha tenido alguna dificultad en la elaboración de una política comprensible en relación con "préstamos para programas". El uso que hace el banco de este término parece implicar la concesión de divisas libres condicionadas para satisfacer una situación especial o de emergencia.

En la medida en que las agencias prestamistas han tenido un "Plan", o una estrategia de desarrollo, aquel ha estado basado o bien en un modelo de capital-producto, o en una disminución en la brecha de divisas. Así, mientras un grupo de técnicos se ha ocupado de la calidad de los proyectos específicos, otro grupo ha trabajado en estudios agregados o macroeconómicos con base en cifras tales como la inversión total y las exportaciones para deducir proyecciones del producto y del empleo. Se ha sostenido en este documento que una planeación de este tipo es inadecuada y por lo tanto no repetiremos los argumentos aquí.

La razón por la cual hacemos nuevamente referencia a este tema es la de subrayar las dificultades que este tratamiento —unas veces excesivamente agregado y otras excesivamente desagregado— impone a un país que quiere concentrar sus esfuerzos en sectores estratégicos y que pretende reducir su requerimiento de divisas in mediatamente. Es de esperarse que los prestamistas extranjeros consideren una distinción entre "brechas" de la balanza de pagos, como resultado de una desequilibrada administración de los recursos de divisas y préstamos para financiar una necesidad de divisas planeada dentro de una estrategia general que puede ser apoyada por las agencias internacionales. En esta forma pueden vigorizar la labor de las autoridades de planeación y estimular los

diferentes tratamientos del subdesarrollo requeridos según la experiencia tenida en las últimas dos décadas.

La importancia del esfuerzo mínimo crítico se refiere tanto a los préstamos externos como al esfuerzo interno. Se podría citar el Plan Marshall como una aplicación del principio del esfuerzo mínimo crítico cuyo éxito hizo que su continuación no fuera necesaria. Se podría contrastar dicho plan con la continua necesidad por parte de países como el nuestro —en vía de desarrollo— de préstamos para proyectos durante los últimos veinte años. No se niega que los préstamos para proyectos o sectores hayan contribuido al crecimiento. Indudablemente han sido factor de importancia en el adelanto técnico que hemos experimentado en los últimos años. "Es mucho menos seguro si han desembocado en el desarrollo, es decir, en bienestar generalizado, seguramente su objetivo básico.

Por todas las consideraciones anteriores 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 su pone una reasignación masiva de recursos como paso esencial hacia el desarrollo y la autosuficiencia.

Sin duda las agencias prestamistas insistirían en cierto grado de supervisión, y seguramente estarían dispuestas a prestar asistencia técnica para esta experiencia. Sería demasiado esperar que el primer ensayo fuese un éxito perfecto. Pero hay mucho que aprender de los errores, como de los éxitos. Sin duda la continua dependencia de los países en desarrollo, de los países técnicamente avanzados, la creciente carga de la deuda, el agotamiento de los recursos naturales, la explosión demográfica incontrolada, el dualismo persistente, en otras palabras, la continuación del subdesarrollo a pesar del gran esfuerzo a través del tiempo, sugieren que sería conveniente ensayar un nuevo tipo de ataque al problema. Colombia celebrarla poder trabajar en estrecha relación con las agencias internacionales y extranjeras para someter la nueva orientación aquí propuesta a una prueba cuidadosa.

A nuestro pueblo le hemos prometido tantas cosas durante tanto tiempo que, como bien se puede entender, ha surgido cierto grado de escepticismo en la medida que los resultados no satisfacen suficientemente las expectativas. No es difícil perder la fe en las promesas. En lo que no nos atrevemos a pensar es en que se pueda perder la fe en la razón. Es la única cosa en la que podemos confiar para moldear nuestro medio ambiente a fin de satisfacer las necesidades del hombre, tanto sociales como materiales. Por ello la presentación del nuevo plan deliberadamente fue mantenida en tono moderado. La emoción y los juicios de valores naturalmente inspiran el objetivo del bienestar. El logro de este objetivo, sin embargo, depende de la calidad de nuestro diagnóstico y de nuestra estrategia, como también de nuestra determinación y persistencia.

Como paso necesario hacia el bienestar, gran parte del mundo está haciendo lo posible para alcanzar ese grado de dominio sobre el medio ambiente que nosotros llamamos desarrollo. Sin embargo, debido a que el subdesarrollo es un problema creado por el hombre, es el hombre el que puede resolverlo, y efectivamente ha sido resuelto por muchos pueblos. Lo que se requiere es un razonamiento objetivo basado en la observación y en los datos de la experiencia social. En este plan se hizo el esfuerzo de presentar los temas básicos en forma simple y prescindiendo de apreciaciones subjetivas. Empezamos por la discusión de los objetivos analizando la relación del crecimiento al desarrollo y de este, a su turno, al bienestar; seguimos por el diagnóstico —la parte más difícil del trabajo— revisando las explicaciones que se juzgan más apropiadas para

Colombia y finalmente expusimos la estrategia Indicada por el diagnóstico. La ejecución, o combinación de tácticas, solamente ha recibido una atención limitada, en parte debido a que es necesario hacer un estudio más detenido de las alternativas, y en parte por que se considera que la opinión pública debe entender el plan como paso previo a la determinación y aprobación de las medidas que requiera su implementación.

Parte importante de tal implementación es la cuantificación de los efectos económicos de la reasignación masiva de recursos que supone el plan. Estudios preliminares del Departamento Nacional de Planeación en el caso de la construcción podrían darnos alguna idea sobre estos efectos. A modo de un ejemplo indicativo podríamos observar que de cada \$1.000 millones gastados en construcción urbana se estima que \$250 millones irán directamente a los trabajadores de la construcción; \$430 millones se destinarán a compras de los materiales de construcción en su lugar de origen; \$100 millones para utilidades y remuneración de servicios profesionales; y el resto, \$220 millones, en gastos varios (transporte, comercio, impuestos y otros gastos por servicios de Infraestructura). Con esta inversión inicial se habrá provisto empleo por un año para unas 40.000 personas, o sea por algo equivalente a una tercera parte de los 140.000 empleos adicionales urbanos que hay que crear cada año, más el incremento adicional desconocido que depende del efecto multiplicador de los gastos sucesivos el cual, en Último término, depende de la elasticidad de la oferta en general. Por eso parece que un incremento constante y sustancial en la cantidad gastada en construcción hará una contribución significativa, en forma di recta e indirecta, a la provisión de nuevos empleos mejor remunerados, al mismo tiempo que se estarán satisfaciendo necesidades sociales muy urgentes.

No obstante un crecimiento económico considerable y un progreso técnico evidente en algunos sectores, la magnitud y la dificultad del problema general, han aumentado. Recientemente, el Banco Mundial ha reconocido que aunque la tasa total de crecimiento en el Producto Nacional Bruto en el decenio de 1960 para los países en desarrollo alcanzó con creces el objetivo de incremento interanual de 5 por 100, la falta de sentido de bienestar creó una reacción contra el crecimiento como objetivo principal de desarrollo y desató "una demanda para conseguir mayor atención hacia el empleo y la distribución de ingresos"³.

En este plan se ha justificado la construcción urbana como un sector estratégico por razones tales como la gran demanda latente, el bajo componente de divisas, el alto componente de empleo y por el impulso que la urbanización le imprime a otras actividades.

Al mismo tiempo se ha puesto especial interés en el aumento del ahorro para financiar la construcción, otorgándole una alta prioridad en la asignación de los recursos financieros, lo mismo que a las medidas para desalentar los consumos de tipo suntuario y las construcciones con altos costos sociales, junto con un diseño urbano que economice en transporte y otros servicios. Todas estas medidas se han preparado con el fin de orientar los recursos hacia la construcción urbana.

En este punto, precisamente, es donde un observador atento podría objetar la consistencia del plan. Por una parte, se diría, se propone la creación de nuevos empleos y de empleos mejor remunerados; y por otra, se propone incrementar los ahorros y una desviación de fondos que tendrían un efecto negativo sobre el empleo en otras actividades. Esta es una observación seria que debemos analizar. Para ello tendremos que retornar a los conceptos de "inmovilidad" y de "dualismo".

³ Robert McNamara, Discurso ante la Junta de Gobernadores, septiembre 27, 1971, p. 14.

Si, por una serie de obstáculos institucionales, hay recursos físicos limitados en un sector particular y demasiados en otros, un programa que concentre recursos financieros en el primero, probablemente tendrá el efecto de incrementar los precios e ingresos en este sector, pero poco o ningún efecto en la generación de nuevos empleos, ni en el sector ni en el país en general. Para evitar este efecto negativo, algunos economistas sugieren un programa de empleo que ocupe únicamente a los subempleados menos calificados, como sería, por ejemplo, un programa de obras públicas con uso intensivo de mano de obra en las áreas rurales. Tal programa está sujeto a la objeción de que se trata de trabajos temporales de muy baja productividad, y que desde el punto de vista del crecimiento no se dirige a sectores dinámicos. Es un programa abierto a todas las objeciones de "trabajar por trabajar".

El plan busca crear al mismo tiempo más y mejores empleos y aumentar la producción de los bienes que socialmente se necesitan con urgencia. Tiene la ventaja de crear nuevos y mejores empleos en la construcción misma, además de empleos adicionales en transporte, en la industria de materiales de construcción y en general en el resto de la economía a través de aumentos en la demanda por bienes de consumo masivo. Sin embargo, una parte de los gastos remanentes tendrá que competir con otros programas para adquirir parte de la producción actualmente demandada. De ahí que sea cierto que un vasto programa de construcción urbana provee más y mejores empleos, pero también compite con los recursos internos actualmente empleados y en menor grado con los recursos de divisas. Por eso para reducir al mínimo el impacto inflacionario de este programa, parte considerable debe financiarse con ahorros y con captación de los recursos financieros existentes. Entonces, no parece que surgiera incompatibilidad entre el aumento de la inversión en construcción urbana para crear nuevos empleos e insistir sobre la necesidad de los mayores ahorros y de la orientación prioritaria de recursos financieros existentes hacia este campo. Mientras más cuantiosos sean los ahorros y los recursos financieros que se orienten hacia este programa, mayor será la generación de nuevos empleos y menor el efecto inflacionario. El programa podrá ser suficientemente grande y sostenido, en términos absolutos y relativos, porque la demanda latente es asimismo grande; por que los recursos subutilizados de mano de obra poco calificada también son grandes; y porque las necesidades de servicios y de vivienda son crecientes y urgentes.

Si el único objetivo fuera el empleo, otros programas serían temporalmente más efectivos, pero al precio de producir cosas de muy poca utilidad y de escasa contribución para el crecimiento económico autosostenido. Si por otro lado el objetivo fuera simplemente aumentar al máximo el producto sin tener en cuenta el empleo, otros programas podrían competir con este, pero al costo de acentuar el dualismo actual. La estrategia propuesta en este plan de desarrollo ofrece una solución al dilema creado por muchos economistas de que es necesario escoger entre la productividad, por un lado, o el pleno empleo a través del uso de métodos ineficientes, por el otro. Aumentando y reorientando deliberadamente la demanda, o cambiando el patrón nacional y la magnitud de la misma, se podrá conseguir conjuntamente la provisión de más y mejores empleos y a la vez, un mayor producto con el uso de métodos eficientes.

Ahora le corresponde al Congreso, a través de la comisión del plan, en la primera etapa, decidir sobre la conveniencia nacional de la política o estrategia general que el gobierno le pone a su consideración por medio del presente documento. El espíritu que informa a la Reforma Constitucional de 1968, en materias de planeación económica y social, es el de proveer a todos los organismos del Estado de una gran estrategia general de desarrollo para que a través de sus distintas providencias legales y administrativas se

transforme continuamente en acción de desarrollo. En este sentido el plan de desarrollo es un instrumento legal de orden superior al de las leyes ordinarias, una ley que inspira a otras leyes, una ley cuadro.

Por eso es al Congreso al que le corresponde, en primer lugar, pronunciarse sobre la adopción de esta gran estrategia de desarrollo que contiene el Plan, y es también la mejor oportunidad que tiene la opinión pública, por medio de sus representantes políticos en el Congreso, de contribuir con sus mejores criterios para guiar la intervención del Estado y su propia acción futura en la vida social. Igualmente es la oportunidad para que las entidades o personas del exterior, que vengan a colaborar en los programas sectoriales del plan de desarrollo, nos aporten sus luces.

El gobierno aspira, en consecuencia, a que la discusión del plan de desarrollo tenga la prioridad y la altura del gran debate nacional que este acto representa para el porvenir de Colombia. Ya hemos perdido demasiado tiempo en falsos arranques y en políticas inadecuadas. Por eso esperamos que ahora se debata ampliamente la validez del Plan, que se nos señalen las inconsistencias que pueda tener, o los errores de información o de lógica en que puedan haberse apoyado sus conclusiones.

VII
ANEXO A
EL DIAGNOSTICO

1.0. CONSIDERACIONES GENERALES

a) Introducción

El ejercer control sobre el medio ambiente económico, social y demográfico requiere la adopción de políticas apropiadas y adecuadas para lograr los fines deseados. Esto a su vez exige comprender el funcionamiento y el mal funcionamiento del sistema económico; aptitud para identificar la naturaleza y magnitud de las barreras y obstáculos al crecimiento, apreciar la efectividad de los incentivos y las interrelaciones de las variables económicas y las fuerzas que determinan la distribución del producto. Dichas políticas deben ser no solo económicamente adecuadas sino también políticamente aceptables. No basta con identificar las posibles causas del subdesarrollo. Lo que requiere un plan doméstico individual es percibir lo que hoy está impidiendo el logro de niveles mejores y más altos de producto y empleo y mejor distribución de los niveles de consumo, del ingreso y las oportunidades.

Dado que la eficacia de las soluciones propuestas dependerá de la validez del diagnóstico de las causas del subdesarrollo, este tema debe ocupar una posición central en cualquier plan de desarrollo, ya que con demasiada frecuencia se considera implícito o se le da apenas un tratamiento superficial.

Sobraría mencionar que cualquier diagnóstico debe estar relacionado con las principales características de los países menos desarrollados, que anotamos anteriormente y que incluyen la subutilización y utilización deficiente de los recursos productivos, especialmente de mano de obra; la persistencia del dualismo y la deficiente movilidad; las restricciones al crecimiento impuestas por factores físicos, institucionales o culturales; los recursos inadecuados de divisas y de ahorro doméstico; la grave desigualdad en el ingreso, en el consumo y en las oportunidades, y, finalmente, la falta de incentivos adecuados para invertir.

Todo lo que de alguna manera puede afectar el crecimiento económico ha sido señalado y tratado en los estudios sobre el desarrollo. Los economistas han tenido mucho menos éxito, sin embargo, en ordenar y agrupar en forma adecuada las posibles causas y en separar las básicas de las secundarias; en asignar las prioridades respectivas; en distinguir entre secuencias causales o de simple correlación; en determinar y emplear los factores primarios o estratégicos más bien que aquellos complementarlos. Lo cierto es que el papel del diagnóstico no es el de ser original sino el de colocar las cosas en una perspectiva apropiada, de otorgarles las prioridades adecuadas y de agrupar y presentar las secuencias causales de la manera más exacta y comprensible.

En seguida se tratará de exponer asuntos técnicos en forma sencilla. Es difícil mantener un adecuado balance entre lo técnico y su explicación no técnica y seguramente se encontrará que en ocasiones el tratamiento dado parecerá o muy elemental o muy académico. Para quienes lo consideren muy simple, les recordamos que un plan nacional debe ser entendido por miles de personas; para quienes lo encuentren demasiado técnico, nos permitimos recomendarles tener en cuenta lo difícil del problema, que en muy pocos países, en los últimos veinte años, ha podido resolverse. Esta última consideración debe ser la excusa para comenzar este estudio con las interrelaciones de los conceptos básicos.

b) Las Interrelaciones de Conceptos Básicos

Conviene anotar que la mayoría de las características del subdesarrollo no constituyen tanto el diagnóstico como las condiciones para las cuales es necesario buscar las causas. Pero esas características ofrecen los puntos de partida para el diagnóstico. Por ejemplo, es

útil señalar que gran parte del fenómeno del dualismo de la coexistencia de sectores bien remunerados y de sectores mal remunerados podría expresarse, igualmente, en lo que concierne a la fuerza laboral, como movilidad defectuosa, más que como dotación deficiente de capital por trabajador, como con frecuencia se supone erróneamente. Con alta movilidad algunos trabajadores podrían trabajar con mucho capital y otros prácticamente con ninguno, recibiendo, sin embargo, remuneración equivalente. Una movilidad inversa (como sucede en algunas ramas de la agricultura) puede agudizar el problema, como acontecería si se aumenta el número de trabajadores en las categorías más bajas. Por lo tanto, el reconocimiento de la semejanza de los conceptos o lo que ellos tienen en común, en este caso el dualismo y la falta de movilidad, contribuye a la formulación de un diagnóstico más profundo.

Otro ejemplo es la ambigüedad del concepto "productividad". Algunas veces la productividad se mide en términos de unidades físicas, en otras, en términos de valor. Por consiguiente, cuando cambia la calidad, o cuando la producción es mixta, o cuando seamos comparar la productividad de un grupo con la de otro, estamos obligados a hablar en términos de valor, pues de otra manera se carecería de denominador común. En este sentido la productividad relativa del trabajo de un cirujano puede medirse solamente por lo que vale, o su sueldo. No podemos explicar sus ganancias más altas en términos de "productividad" puesto que esta puede medirse solamente por los ingresos. De ahí que una transferencia de trabajadores de ocupaciones de menor remuneración a otras de mayor remuneración aumenta la productividad de su trabajo y el producto nacional. Pero es también la consecuencia de mayor movilidad. Por lo tanto es posible entender la afinidad de "productividad" y movilidad. Un aumento en la productividad física de un grupo puede o no mejorar su ingreso monetario, según fuere el efecto que el aumento en el producto tiene sobre los precios en relación a los costos. Es muy posible que pueda causar una disminución no solo en los ingresos de dicho grupo sino en el ingreso total o en el producto nacional.

Dentro de esta relación entre los conceptos básicos, un total desempleo podría definirse como un estado de ninguna productividad, movilidad o ingreso del trabajo. Una transferencia de la mano de obra desempleada al sector empleado, aumenta el ingreso nacional en la suma del valor del producto adicional. De ahí que una transferencia de ocupaciones de baja remuneración a empleos más altamente remunerados tiene exactamente el mismo resultado que una reducción en el número de la mano de obra desempleada. Por lo tanto, el desempleo total está estrechamente ligado al sub empleo, empleo parcial, desempleo disfrazado, empleo deficiente, baja productividad y baja movilidad y dualismo. Sin duda el empleo, desde el punto de vista social, es un fin en sí mismo, puesto que las personas totalmente desempleadas se consideran rechazadas por la sociedad, pero en términos económicos existe una diferencia mínima entre el empleo deficiente o el subempleo y el empleo con una muy baja remuneración.

Llegamos, por consiguiente, a una conclusión muy importante para el diagnóstico del subempleo. La subutilización de los recursos productivos, mal que padecen todos los países subdesarrollados, puede ser el origen tanto del empleo deficiente como del desempleo disfrazado, que afectan a mayor número de personas que el desempleo abierto. En otras palabras, el diagnóstico del subdesarrollo debe preocuparse tanto por explicar y resolver el problema del empleo deficiente como el del desempleo total. De allí que las acciones que se emprendan con miras a la creación de empleos, deban estar acompañadas por esfuerzo para suministrar mejores empleos y promover mejor movilidad, pues todos constituyen factores del mismo fenómeno general. Aunque el desempleo

constituye ciertamente un caso extremo de subutilización de un recurso productivo, concentrarse en este fenómeno extremo, a costa de descuidar a los millones de personas mal empleadas y mal pagadas, equivaldría a descuidar la parte más importante del problema. Se puede ver la importancia de este concepto si consideramos que con encontrar nuevos empleos en los próximos años para ocupar a quienes están desempleados no resolvería el problema del subdesarrollo. Si queremos superar el problema del dualismo, debemos encontrar mejor empleo para millones de trabajadores ocupados en actividades de muy baja productividad.

Cuando aumentan rápidamente las masas de los trabajadores menos remunerados o menos productivos, por alta tasa de nacimiento, tanto más se dificulta la tarea. Si el número de los que ascienden en la escala económica es contrarrestado por el aumento de los efectivos ocupados en trabajos menos remunerados, resulta inevitable que persistan el dualismo, y todos los problemas a él asociados, incluyendo alta tasa de nacimiento y profunda sensación de resentimiento. Por lo tanto, es fácil comprender las relaciones entre los problemas de población, movilidad y empleo.

Otro concepto esencial en la economía es el de la combinación de los factores de producción, recursos naturales, mano de obra, capital, organización y capacitación. El subdesarrollo se caracteriza por superabundancia del factor mano de obra no capacitada y mal remunerada o, desde el punto de vista de dicha mano de obra y por lo tanto de la sociedad en general, por deficiente combinación de factores. En consecuencia, la inapropiada asignación de recursos y mano de obra en rápido aumento, contribuyen a una desfavorable combinación de factores, y como se vio anteriormente a una precaria movilidad, baja productividad, empleo deficiente y dualismo. De esta manera puede percibirse desde un nuevo ángulo la interrelación de los conceptos económicos básicos.

El reconocimiento de estas relaciones recíprocas constituye, por una parte, una ayuda útil para llegar a un diagnóstico más riguroso y exacto. Por otra, sugiere la extrema complejidad del tema y la necesidad de entender el funcionamiento de una economía de mercado antes de proponer modificaciones de fondo.

c) La Importancia del Análisis Económico en el Desarrollo

Algunos autores aún han llegado a dudar de la importancia de la ciencia económica como instrumento de análisis y superación de los problemas de los países menos desarrollados. Tal actitud parece tener su origen en una equivocada distinción entre los conceptos e instrumentos del análisis económico y su aplicación a los problemas específicos. Los instrumentos y conceptos básicos son de aplicación y justifican el reclamo que la economía hace de ser una ciencia, es decir un cuerpo de fenómenos relacionados sujeto a la generalización. Es posible que los problemas difieran en tipo y grado. Se puede ilustrar este punto mediante el concepto de la elasticidad de la demanda y su uso como un instrumento de análisis en el tratamiento de varios problemas. La sensibilidad de la demanda a un cambio en el precio de un producto es de gran importancia. Si se gasta la misma suma en un producto, cualquiera que sea su precio, decimos que la elasticidad de la demanda es unitaria; si se gasta menos con aumento en el precio y más con una caída en el precio, la elasticidad es mayor a la unidad; si se gasta más con aumento en el precio y menos con disminución, la elasticidad es menor a la unidad, o sea "inelástica". Similarmente, si el ingreso aumenta, se gastará proporcionalmente más en algunos productos que en otros, es decir, la elasticidad de ingreso de la demanda será diferente para los distintos productos.

El concepto es aplicable a todas las economías de mercado; el grado de elasticidad, por otra parte, es un hecho real y variará con los productos, con los países y en el tiempo. Esta última circunstancia no hace que el concepto deje de ser un instrumento de análisis muy valioso. Es, por ejemplo, imposible discutir en forma apropiada la situación agrícola de Colombia y la posible eficacia de las políticas propuestas sin hacer referencia a la probable elasticidad de la demanda con respecto a precios o ingreso. Si la elasticidad-precio es inferior a la unidad, un aumento marcado en la producción durante un corto período puede conducir a una baja en los precios agrícolas en relación a los demás, a menores ingresos agrícolas y a una disminución de los ingresos de los agricultores y de su bienestar.

La correlación es otro valioso instrumento del análisis económico. Debido a que rara vez es posible llevar a cabo experimentos controlados en la vida económica y a que muchas cosas suceden a la vez, se depende en forma considerable de la existencia de un alto grado de correlación para establecer relaciones causales entre los fenómenos. Pero siempre se debe tener en mente que un alto grado de correlación de un fenómeno respecto a otro sugiere tan solo una posibilidad de relación causal. Las dos pueden estar relacionadas a un tercer factor; la correlación no establece por sí misma la dirección de una relación, o la correlación puede ser accidental. Se debe usar con cautela este instrumento particular de análisis a fin de evitar el sofisma de que si algo sigue a un suceso es necesariamente el resultado de ese suceso. Como ejemplo se podría citar un alto grado de correlación entre la urbanización y el descontento. Por sí solo, esto no demuestra una explicación causal. Ambos pueden ser simplemente el resultado de hechos más profundos y no relacionados solamente en forma indirecta. Otro ejemplo podría ser la correlación entre el ahorro y el producto. Su grado de correlación no se estima hoy tan alto como se pensaba anteriormente, y la dirección causal, si existe, puede ser del producto hacia el ahorro más bien que de este hacia aquel. Es probable que todo esto parezca estar relacionado solo en forma remota con nuestro estudio, pero en realidad es la fuente de uno de los errores y sofismas más comunes en el raciocinio sobre los asuntos económicos. Por otra parte, si existe posible relación y si resulta existir alto grado de correlación y las excepciones tienen una explicación razonable, se corroboran las conjeturas de las interrelaciones causales.

d) Varias Formas de Tratar el Diagnóstico

La discusión de los conceptos e interrelaciones de los instrumentos de análisis y su empleo y limitaciones conduce al debate de hipótesis y aproximaciones respecto al diagnóstico.

1. Una forma podría simplemente ser estudiar la experiencia de los países ahora llamados económicamente avanzados, e intentar emular esta experiencia, adoptando los elementos comunes. Si bien la experiencia de los países desarrollados es valiosa y debe sin falta estudiarse, muestra diversidad considerable, y las condiciones actuales de los países en desarrollo difieren en ciertos aspectos de aquellas que confrontan los países desarrollados en sus primeras etapas. No podemos cerrar los ojos ante estas diferencias, como la explosión de la población, la aceptabilidad política, el sentimiento mucho más fuerte de resentimiento y envidia, la existencia de sistemas económicos alternativos, y muchas otras. Forman parte de nuestro problema y deben ser resueltas. Por consiguiente, un simple esfuerzo de duplicar la experiencia anterior parece ser de limitada utilidad.

2. Otra aproximación podría ser la de estudiar las condiciones del funcionamiento de las economías de libre empresa hoy día, y tratar de aplicarlas a los países menos desarrollados que utilizan este sistema. Esta aproximación contiene un elemento útil y sugestivo. Está expuesta al peligro, sin embargo, de que ciertas diferencias profundas puedan ser pasadas por alto y puede conducir al énfasis exagerado en un crecimiento puramente material y no a abordar en forma adecuada ciertas características de la mayoría de los países menos desarrollados que deben aceptarse como elementos ineludibles del problema. La tarea es más difícil que la de economías mixtas que funcionan en forma adecuada, que han logrado una mayor medida de igualdad y bienestar social después de un crecimiento sostenido. El problema de países menos desarrollados hoy día es el de combinar un progreso marcado hacia el bienestar con un aumento del crecimiento. Por cierto, las condiciones del funcionamiento deben ser estudiadas cuidadosamente y aplicar las lecciones de la experiencia, pero, como se insistió al comienzo, el problema del bienestar en el mundo moderno supera al del puro crecimiento, y por lo tanto es posible tener crecimiento sin desarrollo.

3. El enfoque básico en los países desarrollados es lo que se conoce con el nombre de análisis marginal. A generaciones de estudiantes de economía se les ha enseñado a atender lo que sucede al margen, o sea los incrementos adicionales (utilidad marginal, costo marginal, productividad marginal, propensión marginal al ahorro y a la inversión, relaciones marginales producto-capital, etc.). Esto resulta bastante apropiado donde el crecimiento es auto-sostenido y todos los ajustes, o bien toman lugar en el margen, o bien el problema económico de la asignación de recursos consiste en gran parte en la dirección del flujo de incrementos a los recursos productivos. En los países subdesarrollados este tipo de análisis es inapropiado para el diagnóstico y la solución de problemas importantes como los que se originan en un dualismo extremo, en la gran falta de movilidad o en mucha desigualdad. Lo que entonces se requiere no es tanto de ajustes al margen, como de reajustes masivos dentro de los márgenes, o sea que no solo hay que ocuparse de los incrementos anuales sino de las grandes masas existentes.

Este es el caso de ciertos tipos de análisis económicos que son, no tanto equivocados, como inapropiados, cuando se aplican a países donde prevalecen condiciones y problemas diferentes. Las consecuencias son graves debido a que gran parte de la literatura sobre el desarrollo se ocupa de análisis marginales y en realidad contiene muy poco de lo que podría llamarse la economía de la guerra, en la que se requieren reasignaciones masivas de las fuerzas productivas y amplios cambios en los patrones de producción-con sumo. La consecuencia lógica es que muchas recomendaciones de política basadas en análisis marginal también son inapropiadas, insuficientes y por cierto ajenas a algunos de los problemas más importantes del subdesarrollo.

4. Una forma popular de afrontar el problema es el uso de restricciones o escaseces. Esto se basa implícitamente en la suposición de que las fuerzas básicas de crecimiento de una economía de mercado están trabajando con miras al crecimiento. El hecho de que el progreso no sea más rápido, como se esperaría que lo fuera por el hecho de contarse hoy con la posibilidad de hacer uso de técnicas modernas, debe ser el resultado de ciertas restricciones u obstáculos. Por consiguiente, el tratamiento del diagnóstico en este enfoque es que la inadecuada formación de capital debe ser atribuible a la falta de ahorro o a la falta de divisas y a capacidades insuficientes para organizar. El crecimiento puede entonces pre sentarse solamente a medida que se elimine y se supere, al menos temporalmente, alguna de las restricciones urgentes.

Como sucede con todos los enfoques generales, este tiene mérito y aplicabilidad, pero está expuesto a la crítica de que tiende a simplificar el problema en forma exagerada y con frecuencia lo reduce únicamente a cuestión aritmética. Los sucesos causales son mucho más complejos y raras veces es posible reducir satisfactoriamente a números las características culturales. Por otra parte, la mayoría de los países subdesarrollados ha sufrido la "restricción de divisas", experiencia que los ha llevado a preocuparse de la conveniencia de asegurar mayores importaciones de bienes de capital, tema que recibirá mayor atención más adelante.

5. Otra aproximación es la de las fuerzas contrarias o conflictivas en que se agrupan, de un lado aquellas que tienden a estimular el ingreso, como es el caso de mayor movilidad y del otro aquellas que tienden a disminuir el ingreso disponible per capita, como es el caso de la explosión demográfica. Si esto se combina con el concepto de un esfuerzo mínimo crítico⁴, la aproximación a la recopilación y presentación de los elementos del crecimiento, puede evitar el peligro de confundir el crecimiento con el desarrollo, y mostrar la necesidad de hacer un esfuerzo mucho más grande, para lograr un crecimiento integral, que el realizado por los países desarrollados para sostener su crecimiento continuo. Si, finalmente, el esfuerzo toma en cuenta la necesidad de lograr simultáneamente mayor grado de bienestar para la masa, parecería ser una aproximación que llenaría los diversos requerimientos.

6. Dado que nuestro interés es esencialmente pragmático, el tratamiento es selectivo. Lo que interesa no es tanto el explicar el origen del subdesarrollo, como el establecer los medios y formas de llegar al desarrollo en Colombia. Por lo tanto, se busca identificar las restricciones claves y los obstáculos al desarrollo y concentrarse en cómo remover aquellas o superar estos.

2.0. LAS POSIBLES CAUSAS DEL SUBDESARROLLO

Es pertinente analizar los distintos factores que se han mencionado en la literatura económica como causas del subdesarrollo, para llegar a identificar en el caso colombiano los que constituyen el origen básico del problema.

A. Restricciones por el lado de la Oferta

a) La escasez de capital

Por mucho tiempo, y hasta años muy recientes, se le dio gran importancia a la escasez de capital como el factor limitante de la tasa de crecimiento de la economía, la que a su vez identificó como "desarrollo". Este tratamiento tiene su origen en la economía clásica, que explicaba cómo el capital permitía un aumento en la productividad, expresada en términos de valor como una tasa de rendimiento sobre el monto del capital invertido. Aunque dicho tratamiento fue relegado en parte por las teorías keynesianas del desempleo masivo, donde la tasa de rendimiento de la inversión fue reemplazada por el concepto del multiplicador, la Idea clásica revivió posteriormente con la fórmula de Harrod Domar en la que se establecía que si se tomaba una tasa de rendimiento constante del capital, y el capital era factor necesario en la producción, una tasa de crecimiento compuesta del producto requería una tasa de crecimiento compuesta de la formación del capital.

⁴ Véase, "Otros Obstáculos", más adelante.

Establecido en esa forma el concepto era simplemente un axioma. El paso siguiente introdujo secuencias causales que consistían en asegurar que un aumento en la formación de capital, *por sí mismo*, resultaba en aumento en el producto y así el Único y crucial elemento necesario para el crecimiento era la formación de capital. Finalmente, la identificación formal keynesiana (por definición) de ahorro e inversión, se introdujo a este marco y se consideró que la restricción al crecimiento del capital estaba en la propensión a ahorrar el ingreso, o sea la abstención en el consumo. Se creyó, por un tiempo, que existía una relación constante e invariable entre inversión o formación de capital (*cualquier* formación de capital) y el producto. La restricción definitiva, por lo tanto, era la propensión a ahorrar.

Pero en el curso del tiempo se vio que el aumento en el capital era solamente uno de los aspectos del crecimiento y no necesariamente el más importante. Se vio, además, que *atribuir* el producto al capital no era lo mismo que la *contribución* del capital, que es lo que interesa en el desarrollo; la calidad de la inversión es tan importante como su monto, o más; algunas innovaciones tecnológicas resultaban en el uso de menos capital en vez de requerir más capital; un intento de aumentar el ahorro, o sea reducir el consumo, podría reducir tanto el producto como la formación de capital, mientras un consumo en aumento podría generar su propia inversión, y el ahorro, como resultado de la creciente capacidad productiva financiada con utilidades retenidas y con reservas para depreciación.

Por esas razones se encontró que la relación entre formación de capital agregado, definida en cualquier forma, y el producto, variaba en el tiempo y entre países y que el aumento en el capital y el aumento en la producción, aspecto muy importante de la política económica, variaban aún más ampliamente. Así, el valor predictivo de la formación de nuevo capital, con relación al producto, en países en desarrollo, resultó ser muy deficiente.

Posiblemente y como reacción, el péndulo giró demasiado en la otra dirección y se le dio importancia inadecuada a la formación doméstica de capital y ahorro. Sin duda la mano de obra y otros recursos incorporados en métodos más intensivos en capital, o en bienes de capital, pueden ser más productivos que cuando se aplican directamente a la producción del bien final o del servicio.

Esto depende de cada caso particular, y es muy difícil separar la contribución del capital, como tal, y de las innovaciones. Se cree que el capital más "productivo" es el representado en maquinaria y bienes de capital durable en industria. Pero en el país más intensivo en capital, los Estados Unidos, el porcentaje del producto bruto gastado en equipos y plantas nuevas para manufacturas en 1960 y 1966 fue de 1.4% y 1.9% respectivamente. Más aún, la inversión privada fija (no residencial) fue de solo 3.6% y 4% en los mismos años⁵.

La identificación formal de ahorro e inversión no arroja ninguna luz sobre el proceso causa-efecto. Es posible que esta terminología haya causado más mal que bien debido a que ha conducido, a quienes no están bien enterados, a formular políticas erróneas.

En el caso colombiano es difícil demostrar estadísticamente la falta de equipo de capital o probar que su escasez es el factor limitante de mayor importancia en el crecimiento. La "falta" de capital es a menudo inferida de lo que se desea probar, o sea la

⁵ En términos dinámicos y de secuencia, el crecimiento en los Estados Unidos no puede decirse que fue "causado" por tal inversión sino por un complejo de factores que indujeron tanto el crecimiento como la inversión. La inversión ayudó al crecimiento, pero a su vez fue el resultado de ese crecimiento y podría no haber existido en ausencia del mismo.

existencia del subdesarrollo. En realidad la gran mayoría del equipo se utiliza solamente parte del tiempo que podría usarse. Cuando los rendimientos son altos, es decir, las tasas de rendimiento sobre el capital invertido, ocurre con frecuencia que obedecen más a un control semimonopolístico de la oferta, que a la dificultad de obtener más equipo. Una porción considerable de la formación de capital industrial principalmente edificios, bienes en proceso e inventarios de productos terminados, podría aumentarse en forma considerable si existieran demanda y competencia efectivas y si resultara provechoso incrementar tales edificios e inventarios.

Otro argumento que se emplea en la explicación de la escasez de capital doméstico se basa en las altas tasas de interés, que reflejan, según se dice, escasez de ahorros y de "capital". En primer lugar, las "altas" tasas de interés indican el poco deseo de prestar a tasas fijas en vista de la inflación crónica, los altos riesgos y la falta de liquidez. En otras palabras, dichas tasas pueden no ser altas si se tienen en cuenta la inflación y el riesgo. En todo caso, el fenómeno es de fondos prestables a ahorros, no de la rentabilidad del equipo de capital.

Resulta conveniente anotar que la mayor parte de la inversión exterior de los países desarrollados se ha efectuado en los otros países desarrollados donde el capital es igualmente abundante. Esto nos indica que hay factores distintos de la "abundancia" de capital, que son de importancia básica. De ahí que para efectos del diagnóstico el énfasis debería estar en esos factores más que en la inversión per se. En qué circunstancias el crédito o fondos prestables pueden constituirse en una limitación, se considerará más adelante.

En conclusión, puede decirse que existe claramente una escasez de formación de capital doméstico, en términos de la demanda que existiría si la economía operara a ese alto nivel de capacidad al que consideramos está en condiciones de hacerlo. En términos de la demanda actual, y por consiguiente de las oportunidades rentables, es difícil argumentar en forma convincente que la escasez de capital existente sea el factor limitante del crecimiento.

No se trata de negar la importancia del capital. Lo que se quiere hacer resaltar es solamente que más capital, por si mismo, no es suficiente para lograr el desarrollo. Después de considerar otras posibles restricciones, se estudiará lo referente a los efectos adversos, del mal uso y del sub uso del capital, así como el papel del ahorro. Se argumentará que abstenerse de consumir no produce algo por sí, como tampoco se consigue nada si esos recursos ahorrados se dirigen a producir lo que no es conveniente y en los lugares inadecuados. Si por otra parte, la formación de capital se orienta hacia aquellos sectores que pueden producir mejor empleo, mayor producción y menos desigualdad en el consumo, el ahorro y la formación de capital pueden lograr una gran contribución y su escasez puede convertirse en el factor limitante de mayor importancia.

El diagnóstico que insiste en que la causa del subdesarrollo es la falta de capital ha sido discutido en detalle, porque la política actual se basa principalmente en esa restricción, Si no es la causa primordial de la limitación al crecimiento, la inversión en un sector particular podría ser, y con frecuencia lo ha sido, un despilfarro o una pérdida.

b) Empleo y Capital

La explicación del desempleo, basada en la deficiencia de capital, está estrechamente relacionada con la discusión anterior, Podemos inicialmente analizar una explicación muy común de la subutilización de la mano de obra, la de capital inadecuado.

Se ha repetido frecuentemente que Colombia es un país pobre en capital, que se requiere tal y tal suma de capital para crear un número dado de empleos en la industria, donde se cree que la productividad sea mayor, que el país no dispone de una suma de capital tan grande y que por lo tanto la gente está desempleada o empleada en servicios mal remunerados. Las conclusiones que generalmente se deducen de este diagnóstico son: a) necesidad de más capital; b) redistribución de la riqueza (aunque puede objetarse que esto reduciría el ahorro) y e) distribución del capital disponible sobre mayor número de trabajadores, un proceso denominado *barñiz de capital* o el uso de técnicas que requieren empleo intensivo de mano de obra.

Como sucede con muchas explicaciones, este diagnóstico tiene ciertos atractivos. No obstante es inadecuado y engañoso para fines de política. En primer lugar, no existe relación necesaria entre cantidad de capital y empleo. Un país puede tener pleno empleo con muy poco capital o con mucho. Posiblemente no había desempleo abierto cuando fueron construidas las pirámides. Esto fue un caso de la dilución extensiva de capital. Como ejemplo moderno se podría citar el uso de azadones en lugar de tractores en la siembra de papas. Se puede anotar que esto no equivaldría a decir que no se puede hacer un empleo excesivo de técnicas que hacen uso intensivo de capital. Pero se debe buscar la explicación de tales casos en condiciones de protección excesiva o monopolio, en el hecho de que los sueldos en un sector pueden estar en desacuerdo con las tasas salariales en general, en la subevaluación de capital (importaciones), a través de una tasa de cambio demasiado baja, y en otras razones. En tales casos la resultante combinación defectuosa de factores y aún el desempleo (o empleo deficiente) deben atribuirse a estos factores y no al capital inadecuado. La causa básica del desempleo crónico o subempleo es la movilidad defectuosa más bien que el capital inadecuado. Sin duda sería generalmente deseable en un país subdesarrollado disponer de más capital, pero solo, si se usa intensivamente y en los lugares correctos para hacer la contribución máxima al producto y a mejor empleo.

Aquellos que dudan de este diagnóstico solamente tienen que considerar el caso de los países más desarrollados donde millones de personas .que trabajan con muy poco capital (frecuentemente con un escritorio, un bloque de papel y un lápiz) pueden estar tan plenamente empleados como los trabajadores que operan con una suma enorme de capital por trabajador. Dividir la suma de capital por el número de trabajadores puede dar un promedio matemáticamente correcto, pero la inferencia de que "se requiere tal y tal cantidad de capital para suministrar empleo para un trabajador" es completamente errónea. Cuanto mayor es el capital, cuando hay movilidad, tantos mayores pueden ser el producto y el ingreso pero no el empleo. En los Estados Unidos, donde existe un grado aceptable aunque no completo de movilidad, fue invertida desde 1953 a 1964, una suma de 500 mil millones de dólares en incremento del capital privado, sin empleo adicional en las manufacturas. El gran aumento en el empleo se presentó en los campos de servicios, gobierno, comercio y finanzas. Pero no se presentó ninguna divergencia creciente en las tasas salariales.

Es perfectamente concebible que haciendo buen uso de las técnicas modernas, con solo la tercera parte de la fuerza laboral del país, se podría obtener todo lo que producen actualmente los sectores industrial y agrícola. Esto no significa que las dos terceras partes restantes de la fuerza trabajadora quedarían condenadas perpetuamente a desempleo, sino más bien que estas dos terceras partes estarían disponibles para trabajar en construcción, transporte, mercadeo, finanzas y servicios de toda clase.

Estamos poniendo algún énfasis en este punto debido a la confusión que lo rodea y las inferencias erróneas relacionadas con la política que surge de esta confusión. El empleo tiene que ver con la movilidad y con la demanda y no con el monto de capital por trabajador; con la movilidad defectuosa y con la mala asignación de capital. Gran parte de este último puede permanecer sub utilizado, de manera que aun sería posible sostener que existe superabundancia de capital, pero desde el punto de vista de la máxima producción, en los lugares incorrectos. Lo que se sostiene definitivamente no es que más capital no sea eminentemente deseable sino que su importancia radica en su impacto sobre el producto más bien que sobre el empleo. El punto es sutil pero importante. Se puede ilustrar de nuevo por medio de un ejemplo. Un acueducto y una planta química pueden requerir cada uno gran cantidad de capital y suministrar poco empleo. En el primer caso, sin embargo, la disponibilidad de agua es esencial para el producto y el empleo de miles de personas. En el otro, el uso alternativo del capital podría haber resultado en producto y empleo mucho mayor en la comunidad. Lo importante no es el grado de Intensidad de capital, sino la adecuada combinación de los factores de producción para la sociedad considerada como una sola empresa.

c) La Escasez de Divisas

Una explicación muy común del lento crecimiento económico está basada en la restricción impuesta por la escasez de divisas. A Colombia en los estudios sobre este aspecto se le cita con frecuencia como caso clásico de un país de crecimiento estrictamente limitado por la disponibilidad de divisas. Esta escasez no solamente se relaciona con el equipo de capital importado sino también con los productos intermedios y materias primas importadas.

Dadas las barreras institucionales existentes para una mejor distribución y uso de la fuerza laboral y el patrón predominante de producción-consumo, las divisas constituyen un limitante. Si se usa una pieza de equipo importado solamente el 20% de las horas del año y la demanda crece, se requiere más equipo. Si este equipo no está disponible, la producción no puede aumentar y suben los precios. Se podría decir con igual justificación en este caso que la limitación es la inadecuada oferta de divisas o que radica en las razones de la deficiente utilización. La razón por la cual se considera muchas veces que la limitación es una inadecuada oferta de divisas se desprende de que se toma como un hecho inalterable el grado de utilización de los recursos.

Este diagnóstico también conduce al argumento de que se requieren técnicas que empleen más mano de obra y una mayor sustitución de importaciones de capital, con frecuencia a costos muy altos en relación con los costos mundiales. Como solución drástica se ha abogado por una redistribución absoluta del ingreso, la cual se espera que disminuyera la propensión a importar. Si bien la restricción de divisas es sin duda elemento importante, es dudoso que por sí solo sea suficiente para explicar el subdesarrollo. Se omite explicar, por ejemplo, el hecho de que el grado de utilización del equipo es con frecuencia menor en los países sub desarrollados que en los desarrollados, lo que se explica en virtud de la escasez de materiales importados, pero no se menciona la frecuente ausencia de turnos de trabajo dobles y triples. Más aún, ciertos países ricos en petróleo, generalmente incluidos en la categoría de países menos desarrollados, ciertamente no sufren de escasez de divisas. Otros han tenido crecimiento saludable en recursos de cambio exterior, y sin embargo, todavía se encuentran, después de veinte años o más, excluidos de la categoría de países desarrollados. Evidentemente la limitación de

divisas no es la única explicación del subdesarrollo, aunque es incuestionablemente un elemento básico.

Finalmente, es importante mencionar otro hecho relacionado con la escasez de divisas, los préstamos externos. En la práctica esta circunstancia ha dado lugar a que se conceda mayor prioridad a aquellos proyectos en que un alto grado de los requerimientos puede cubrirse con un préstamo externo. Pero tales proyectos casi siempre requieren también financiamiento en pesos y ello hace que parte sustancial del presupuesto y del ahorro nacional necesariamente estén comprometidas en aquellos proyectos que están en condiciones de asegurar una financiación externa parcial, aunque pueden no tener alta prioridad en un plan general nacional coordinado.

Además, como hemos visto, esta necesidad de divisas depende en gran parte de inversiones que hacen uso intensivo de capital y divisas, y son muchas veces inducidos por los préstamos externos. Esta mala asignación de recursos se agrava en momentos en que es más crítica la situación cambiaria y fiscal, como acontece con una caída en los precios del café, porque es entonces cuando hay más urgencia de financiamiento externo y se produce una presión para financiar proyectos marginales que quizás en otras circunstancias habrían sido desechados. Se presenta, entonces, la paradójica situación de que cuando es más imperiosa la planeación en la distribución del capital y las divisas escasas, para una mejor utilización de esos recursos, son mayores las Inversiones de baja prioridad.

La continuada tendencia hacia el financiamiento externo, por otra parte, puede llevar a descuidar el importante aspecto del aumento en el ahorro interno y su mejor distribución para usos más productivos. Ese ahorro, que ha venido siendo formado primordialmente por el gobierno nacional, podría aumentar en virtud del incremento de la producción y de la vigencia de un sistema tributario basado en la progresividad, que capte los recursos necesarios para la inversión en educación, salud y otros campos y que desestímulo el consumo suntuario. El gobierno ha dado pasos muy importantes en el presente año para corregir las deficiencias existentes y aumentar al mismo tiempo los ingresos tributarios, como fue el caso de la eliminación del diferencial petrolero, y ha iniciado los estudios tendientes al fomento del sistema financiero con el fin de aumentar el ahorro público y privado.

d) Falta de Recursos Humanos Capacitados

Esta es una restricción a la cual se le ha concedido una atención considerable. Hasta cierto punto difiere de otras limitaciones físicas, puesto que literalmente no existe un límite superior que fije la posibilidad de mejorar la capacitación de todos los tipos. Ciertamente el camino que tenemos que recorrer es largo. Por otra parte, no se puede negar que la capacitación profesional, técnica y vocacional de Colombia en muchos campos ha crecido enormemente en cantidad y calidad en los últimos decenios. ¿Se puede dudar si una escasez absoluta de mano de obra capacitada sería suficiente por sí sola para hacer detener un crecimiento sostenido o aún un gran salto hacia adelante? Cuando surgió la necesidad y fue provechoso hacerlo, nuestra gente ha mostrado aptitud considerable para adquirir y mejorar rápidamente su capacitación. Desafortunadamente la demanda no siempre ha mantenido el ritmo de la oferta y por eso muchos de nuestros profesionales más capacitados han tenido que aceptar posiciones en el exterior.

La educación, además de que debe ser revisada en algunos de sus aspectos actuales para hacerla más adecuada a las necesidades colombianas, es una de las zonas

que demanda mayor atención y una de las necesidades más sentidas en el país. Lo que hemos querido argumentar aquí es que la falta de entrenamiento en algunos sectores definidos, o la incapacidad de obtenerlo en plazo corto, no parece ser actualmente limitante esencial al crecimiento. Por el contrario, se ha registrado el desempleo o subempleo de personas que estarían en posibilidad de contribuir en forma más productiva al desarrollo.

e) Falta de Recursos Naturales y Alimentos

1. *Producción*

Afortunadamente Colombia ha sido generosamente dotada de una abundancia de suelos, climas, minerales, bosques y otros recursos en comparación con muchos otros países que han logrado ni veles de vida social más altos, de tal manera que hasta el momento la escasez de recursos naturales no ha sido restricción importante. Es de temerse, sin embargo, que por su misma abundancia los hemos tomado poco en consideración y hemos permitido irresponsablemente la destrucción de bosques, suelos y recursos pesqueros. Nuestra riqueza natural, especialmente en relación con nuestra creciente población, está disminuyendo día a día, y se requiere urgentemente una acción de preservación más efectiva.

Algunos autores, y en especial las agencias internacionales, han advertido que es posible que la limitación del desarrollo radique en la falta de elasticidad de la producción agrícola. Esto, de ser verdad, sería muy serio, debido a que podría requerir la dedicación de una creciente proporción de nuestros recursos al cultivo de productos alimenticios y fibras, con la consecuencia de que esto perjudicaría la producción de todos los demás artículos que afectan el nivel de vida.

Este temor por el momento parece carecer de base sólida, pues lo cierto es que la producción de alimentos ha mantenido el ritmo con la demanda efectiva en las últimas dos décadas, si exceptuamos el período 1970-71, durante el cual el crudo invierno afectó la producción. Bien se sabe que la población se duplicó; que la población urbana aumentó en una forma aún más rápida; que las exportaciones agrícolas aumentaron y que las importaciones agrícolas, en general, disminuyeron. Si hubiera habido escasez de producción agrícola, los precios de los productos agrícolas habrían aumentado en relación con los productos no agrícolas, en vista de la bien conocida y universal inelasticidad de la demanda de los bienes agrícolas, lo que en realidad hasta diciembre de 1970, no ha sucedido. Efectivamente, existe la evidencia de que los precios al nivel del campesino o del productor disminuyeron en relación con los precios de otros productos y que los términos de intercambio se movieron en contra de la agricultura. Parece irrefutable el hecho de que la producción agrícola inadecuada hasta esa fecha no había actuado como limitante sobre el crecimiento, aunque naturalmente ello puede suceder en el futuro, si se detiene el crecimiento de la productividad y si la población continúa creciendo desordenadamente. Sin embargo, la brecha existente entre los rendimientos obtenidos en las operaciones agrícolas de tipo comercial y el promedio de la producción agrícola, y, por lo tanto, las posibilidades de aumentar los rendimientos promedios en la actualidad son tan grandes, que con una política agrícola adecuada no solo podríamos abastecer las necesidades del consumo nacional, sino incrementar las exportaciones.

2. *Productividad y Empleo en la Agricultura*

Se cree generalmente que un aumento en la productividad física es deseable debido a que aumenta el volumen total de los bienes disponibles. No se aprecia generalmente, sin embargo, que este efecto benéfico radica en ciertas suposiciones e implica ciertas condiciones. Si se introduce alguna innovación y se generaliza de tal modo que el mismo número de trabajadores en una industria pueda producir mucho más productos por trabajador, o un volumen más grande de productos en total, su efecto final sobre la economía en conjunto dependerá de la elasticidad de la demanda del bien de que se trate.

La conveniencia de un aumento de la productividad física depende del logro de movilidad y de la elasticidad. En el caso de una demanda inelástica, como es el caso de los productos agrícolas, se espera que el beneficio a la comunidad ocurra en forma de aumento en los bienes y servicios que los trabajadores desplazados de la agricultura pueden producir en otra parte; en el caso de la demanda elástica, ocurre en la forma de aumento en la producción y el empleo en la industria en consideración. Si aumenta la productividad física y la demanda del producto es inelástica, y si la movilidad es baja, pueden presentarse grandes pérdidas y malestar en la forma de desempleo disfrazado. Este parece ser el caso en la agricultura. Por consiguiente, para que la comunidad pueda cosechar los beneficios de un aumento en la producción agrícola, no compensado por un aumento de la demanda efectiva, es aconsejable buscar otras fuentes de empleo para los trabajadores de la agricultura con el fin de evitar la reducción en las ganancias de los trabajadores del sector agrícola. En realidad, en todos los países desarrollados, los aumentos de la productividad física han sido muy superiores al crecimiento de la demanda efectiva de los productos agrícolas, de manera que a fin de mantener los ingresos a un nivel tolerable el empleo en otros sectores tuvo que aumentar en forma considerable.

Si existiera un desestímulo considerable a la inversión en el sector agrícola sería necesario modificar la estrategia. Cualquier alza en los precios agrícolas, en relación con los demás, debería ser cuidadosamente analizada en cuanto a sus posibles causas. Debemos tener presente que hemos supuesto, con base en los cambios de precios relativos de productos agrícolas e industriales, que no ha existido una limitación importante al crecimiento por parte de este sector. Pero no debemos olvidar que esta limitación podrá presentarse, y que el sector agropecuario puede hacer una importante y creciente contribución a las exportaciones y a la reducción de las Importaciones.

f) Falta de Crédito

De vez en cuando se pone énfasis en otras limitaciones, como la falta de crédito, especialmente por parte de los sectores financieros y comerciales. Generalmente el estudioso de la economía tiende a concederle poca importancia, debido a que se reclama en voz alta precisamente en el momento en que los precios más suben, es decir cuando la demanda monetaria de bienes suele exceder a la oferta. Es ese el momento en que para el hombre de negocios resulta más lucrativo contraer préstamos y los requerimientos de capital de trabajo aumentan para financiar el creciente valor de su nómina y de los inventarios. Por consiguiente, se puede afirmar que cuanto mayor sea la Inflación, tanto mayor es la "escasez" del crédito bancario.

Se puede objetar que esto solo hace referencia a la inflación monetaria y que la inflación de costos, el alza simultánea en sueldos y precios, puede conducir a la necesidad de aumentar el capital de trabajo aún antes de que el aumento de la demanda monetaria

surta sus efectos. Esta puede ocurrir, pero es más razonable atribuir la limitación a la falta de demanda adecuada en vista de la inflación de costos que pudiera traducirse en desempleo, o sea a demanda deficiente en relación con la producción, con la consiguiente presión para expandir los medios de pago y el crédito bancario. La causa, en otras palabras, estaría primordialmente en la Inflación de costos, más bien que en la inadecuada expansión del crédito.

Pero ello no implica que no debemos estudiar los problemas relacionados con una adecuada distribución del crédito, con miras a lograr aumento de la capacidad utilizada y de la producción en algunos sectores, aunque sin perder de vista el peligro de que ese crédito se use para el financiamiento de inventarios especulativos y adquisición de divisas.

g) Falta de Incentivos para Producir

El incentivo principal para aumentar la producción es un crecimiento suficiente de la demanda efectiva. Por el lado de la oferta cabe mencionar las condiciones de monopolio bajo las cuales se calcula que una menor producción puede proporcionar rendimientos más altos; una variedad de hechos que conducen a la subutilización del equipo de capital (recargos sobre el trabajo nocturno, frecuentes días de fiesta, ciertas leyes laborales, etc.); la fijación de precios por debajo de los costos, por ejemplo controles rígidos de arrendamiento que convierten la construcción de casas para alquiler en un negocio poco rentable; desconfianza en que el mercado se mantenga, como en el caso de ciertas posibilidades de exportación; disputas laborales que pueden negar a producir paros de trabajo durante períodos prolongados; incertidumbres políticas que pueden determinar un nivel inferior de inversión a la que en otras circunstancias se hubiera registrado. Muchas de estas limitantes son reales y pueden desempeñar un papel más o menos importante al cambiar las circunstancias. Su efecto puede mostrarse, no tanto en escasez real, como en costos y precios más altos de lo necesario, y por consiguiente en demanda efectiva y en empleo más bajo del que prevalecería en circunstancias distintas.

h) Conclusiones con respecto a la Oferta

Con estas observaciones concluimos la primera sección del diagnóstico que trata de las posibles limitaciones a un aumento en la producción por el lado de la oferta. Si bien la situación, como es lógico, puede variar de país en país, y en el mismo país de tiempo en tiempo, se sugirió que probablemente la escasez de divisas constituía un factor más potente que la escasez de ahorros; que los abastecimientos de los recursos naturales y humanos y la producción agrícola, si bien es posible mejorarlos, probablemente no son factores decisivos en la explicación del dualismo y el desempleo y por lo tanto del bajo ingreso per capita; que la falta de incentivos a la inversión debido a la incertidumbre probablemente ha desempeñado papel en ciertos períodos. La razón más importante para la falta de incentivos a la inversión, sin embargo, posiblemente proviene del lado de la demanda, a la que dedicaremos los comentarios siguientes:

B. Restricciones por el lado de la Demanda

Si existe una gran cantidad de capacidad subutilizada en el país, tanto de mano de obra como de equipo instalado, la explicación que a cualquiera puede ocurrírsele es la de

que debe existir demanda deficiente. En efecto, ha formado parte destacada de los comentarios acerca del círculo vicioso de la pobreza o del desarrollo en términos de demanda baja o de mercados pequeños, incentivos inadecuados para invertir, inversión baja, Ingreso bajo, de manda baja, etc. Parece ser correcto en el análisis económico. Sin embargo, la mayoría de los países subdesarrollados sufren de inflación crónica, o de exceso aparente de demanda efectiva sobre la capacidad de producir. Es, sin duda, esta circunstancia la que ha conducido a generalizar conclusiones sobre las limitaciones por el lado de la oferta, aunque la coexistencia continua de recursos subutilizados y necesidades no satisfechas requiere otra explicación.

a) Distribución del Ingreso y falta de Demanda

La distribución del ingreso, cuya desigualdad es realmente inquietante en Colombia, se refleja en el crecimiento de la producción, principalmente por sus efectos sobre la desigualdad en los niveles de consumo. Una gran parte de la fuerza laboral se ocupa en la producción destinada a satisfacer las demandas de consumo de relativamente pocas personas. Si estas demandas se concentran especialmente en servicios que tienen remuneración relativamente baja, es posible que las economías de escala de una producción en masa se sacrifiquen y el dualismo se perpetúe. En realidad, el nivel de la gente de altos ingresos es tal, que parte muy considerable del ingreso disponible se disipa en consumo muchas veces suntuario. Por otra parte, debe llamarse la atención al hecho de que una porción muy grande del consumo o de la inversión de la gente de altos recursos provoca el aumento de la demanda de divisas.

Sin embargo, y a pesar de que la desigualdad es perjudicial por razones sociales, especialmente, al menos desde un punto de vista técnico, puede considerarse que no debe existir necesariamente relación entre la desigualdad y el empleo. Si todo el ingreso de las gentes de mayores recursos se gastara en bienes y servicios de consumo masivo, o se invirtiera en bienes de producción, no se presentaría interrupción en el flujo monetario, ni disminución en la demanda o en el empleo. Por eso, en términos económicos, lo indeseable de una desigual distribución del ingreso debe buscarse en la desigual participación en el consumo. Tampoco se debe dejar de resaltar el hecho de que aún en el caso de que los sectores de altos ingresos ahorraran, la desigualdad crearía un malestar social.

b) Restricciones Institucionales

La explicación de la baja demanda efectiva parece radicar en aquellos factores institucionales, legales y culturales que impiden grado más alto de movilidad, mayor volumen de inversión, o más adecuada combinación de factores para la comunidad en general, necesaria para proporcionar más y mejor empleo, producción e ingreso real. En otras palabras, existe una deficiencia en la de manda, que no es *keynesiana* en el sentido de que podría curarse simplemente creando más medios de pago o por medio de un déficit fiscal. Es una deficiencia resultante de una asignación inadecuada de la fuerza laboral, o de una baja movilidad, de una inflación de costos y altos beneficios adicionales para algunos trabajadores y empresarios, lo cual resulta en mayores precios de los productos y en demanda inferior a la que en otras circunstancias habría existido.

Como ejemplos de factores institucionales de gran importancia en el presente análisis, podemos citar aquellos que reprimen la competencia o la libre entrada a ciertas ocupaciones; las barreras a la adopción de nuevas técnicas y métodos de producción

eficientes; los obstáculos a la formación y canalización de ahorros hacia la vivienda; los controles que afectan la producción, necesaria para el desarrollo; la incertidumbre creada por expectativas de cambios en las "reglas de juego" económico; la legislación que tiende a reducir la demanda por mano de obra.

Por otra parte, los factores institucionales se confunden con los elementos culturales y legales. En todo caso, lo importante no es tanto la clasificación como la identificación de aquellas barreras que Impiden una aceleración del desarrollo.

Mientras existan estos factores, la creciente demanda monetaria tropieza en forma inmediata con limitaciones creadas, dando lugar a un aumento de los precios en lugar de un aumento en la producción. De esta manera puede explicarse la paradoja de la continua capacidad subutilizada y de la "excesiva" demanda efectiva. Por esta razón muchas economías operan por debajo de su capacidad potencial: la diferencia es de grado, pero en el caso de los países subdesarrollados es tan grande que llega a ser diferencia de fondo.

Existe una idea implícita sobre este fenómeno. Por ejemplo, cuando decimos que la misma producción agrícola actual podría realizarse con un número menor de trabajadores, pero que no sería conveniente hacerlo porque "no existe otro empleo para estos trabajadores desplazados", lo que estamos afirmando es que no existe una demanda efectiva para lo que esta mano de obra pudiera producir en otros campos, no obstante saber que hay muchas necesidades insatisfechas.

Se recurre entonces a la explicación de que el capital es inadecuado, a pesar de que también se está subutilizado gran proporción de capital. Se dice entonces que no existe una demanda efectiva debido a que los compradores potenciales son demasiado pobres para darse el lujo de adquirir más bienes. Pero esto es solamente otra forma de disimular que no tenemos el ingenio necesario para igualar la capacidad productiva subutilizada con las necesidades no satisfechas. Nos conducen una y otra vez al Inevitable resultado de la existencia de obstáculos que impiden mejor movilidad y que siguen existiendo no obstante la remoción de restricciones en el lado de la oferta y que lógicamente anulan sus efectos benéficos.

El círculo benéfico del desarrollo, caracterizado por demanda creciente, Incentivos fuertes para Incrementar la inversión, innovaciones para obtener provecho de las economías de escala, un producto e ingreso en aumento, mercados más grandes que justifiquen una inversión cada vez mayor, se manifiesta por alto grado de movilidad o transferencia de trabajos de ocupaciones de remuneración más alta.

c) El Concepto de las Restricciones Claves

No es nada particularmente novedoso hacer el diagnóstico del subdesarrollo en términos de restricciones en el lado de la oferta y de la demanda. Lo que generalmente no se aprecia es el hecho de que no es posible concederles igual ponderación. El problema más urgente del subdesarrollo, desde el punto de vista de la política, consiste en descubrir y eliminar la restricción, clave o estratégica, que está impidiendo el mismo desarrollo, hoy día, y estar prepara dos para romper las restricciones futuras cuando estas se presenten.

Generalmente se supuso, anteriormente, que las restricciones claves se encuentran en el lado de la oferta, por una falta de ahorros adecuados o una falta de divisas. Sin embargo, si la limitación clave que está retardando el crecimiento se encuentra en el lado de la demanda, un aumento en la oferta del ahorro o de divisas será de relativo poco provecho.

Sobraría decir que los aumentos en el ahorro y en las exportaciones son de enorme importancia y ya han sido señaladas y recomendadas como políticas del gobierno desde años atrás. Lo importante es que estas políticas estén acompañadas por aquellas que encaucen la inversión hacia campos más productivos y que en virtud de mayor producción se genere ahorro creciente. La igualdad entre ahorro e inversión, y la relación entre inversión y producción, han llevado a algunos economistas a considerar el problema del desarrollo como el de una baja tasa de ahorro. Hoy se cree que la relación entre ahorro y producto no es tanto la de que mayor ahorro genera mayor producción, sino la de que una creciente producción, suscitada y estimulada por la demanda, puede inducir mayor ahorro si los aspectos institucionales favorecen la captación de los recursos ahorrados, su orientación hacia las inversiones más productivas y mayor igualdad en ingresos y consumos.

De ahí que la determinación de la restricción clave no tiene un interés exclusivamente académico, sino y sobre todo significación auténticamente real, de especial urgencia o importancia para la formulación de políticas idóneas. Si la restricción básica o clave se encuentra en el lado de la demanda y proviene de factores institucionales, y si se hace caso omiso de este hecho y se concentran los esfuerzos en campos que en realidad no constituyen freno o impedimento al crecimiento hoy en día, la política resultará equivocada y el problema permanecerá sin solución. Paradójicamente, cuanto mayor sea la eficiencia con que se ataquen restricciones incorrectamente identificadas, tanto peor puede llegar a ser la situación general.

C. *Otros Obstáculos*

a) El Esfuerzo Mínimo Crítico

Varias formas de agrupar y tratar las explicaciones del subdesarrollo son útiles para entender las fuerzas complejas que están operando. Sin embargo, ningún tratamiento por sí solo parece ser adecuado. Así el concepto de las restricciones puede ser suplementado al introducir la distinción entre limitaciones posibles y real mente operativas, y estas últimas pueden designarse como claves o estratégicas. Este es un concepto muy útil para fines inmediatos de política. Para alcanzar el objetivo de un proceso de crecimiento asegurado, debemos adicionarlo, como se indicó anteriormente, con el concepto del esfuerzo mínimo crítico.

No es suficiente eliminar las barreras u obstáculos existentes, y proveer un Incentivo adecuado para acelerar el crecimiento. Es necesario que el esfuerzo sea lo *suficientemente grande y continuado durante un período suficientemente largo* para asegurar que el proceso de crecimiento llegue a ser autogenerado o semi-automático. Este concepto de gran significado, primero expuesto por Leibenstein⁶ pone el énfasis apropiado en la magnitud y dificultad del problema. Podemos decir, en general, que la inmovilidad y el dualismo deben ser reducidos en forma considerable, que los niveles de Ingreso y educación deben ser estimados y su difusión debe ser la necesaria para conducir a una disminución drástica en la tasa de crecimiento de la población, y que debe obtenerse un grado suficiente de acuerdo general o unidad en términos políticos a fin de permitir que el sistema económico, en las sociedades mixtas, funcione con razonable eficiencia. Por espacio de algunos años Argentina no pudo satisfacer este último criterio; Méjico falló en el primero y el segundo.

⁶ 1 Harvey Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley & Sons, 1957, pág. 29.

El concepto del esfuerzo mínimo crítico suplementa más bien que reemplaza los conceptos de restricciones operativas en los lados de la oferta o de la demanda. También establece relación con factores tales como la inflación y el crecimiento de la población, que no obstante que afectan vitalmente el desarrollo, no se prestan para ser clasificadas como restricciones claves.

b) Inflación

Este factor podría clasificarse más apropiadamente como un obstáculo o fuerza desalentadora que como una limitación. No obstante el hecho de que por algún tiempo ciertos países han continuado mostrando alta tasa de crecimiento en el ingreso bruto bajo condiciones de inflación, existe ahora un acuerdo general de que tal crecimiento (que no siempre ocurre) se adquiere a expensas del bienestar en el sentido más amplio del término. Introduce ganancias y pérdidas extremadamente arbitrarias en la distribución del ingreso, aumenta la desigualdad, fomenta el conflicto y resentimiento, conduce a medidas tales como la congelación de los arriendos (que al prolongarse son contraproducentes.) y probablemente en el total reduce el ahorro. En resumen, probablemente no existe ningún otro tipo de desarrollo que haya creado mayor descontento y resentimiento en Colombia.

Las causas de la inflación han sido discutidas extensamente en la literatura económica. Estas causas bien pueden ser monetarias, como una tan de crecimiento más rápida en los medios de pago o un aumento en la velocidad de ingreso del dinero, superiores al aumento en la oferta de bienes y especialmente de bienes de consumo o bien, un proceso general de aumentos en salarios y precios, apoyado por la expansión monetaria. Un exceso de "inversión" sobre "el ahorro voluntario" también puede conducir a Inflación de tipo monetario, en virtud del aumento en la demanda efectiva en relación a la oferta. Debe anotarse que la explicación popular en términos de especuladores, intermediarios y acaparadores recibe apoyo limitado en la literatura especializada.

En parte el problema es técnico en el sentido de que no hay generalmente datos exactos sobre algunas de las variables lo que obliga a hacer conjeturas. En parte el problema surge de la habilidad en lograr aumentos, de los grupos que controlan la oferta de mano de obra en un campo, o del producto. En parte el problema es político cuando la inflación es el resultado de la excesiva facilidad con que se cede a la presión de los diversos grupos. Aun aquellos grupos, que en un marco de referencia más amplio tienen más que perder con la inflación, son con frecuencia los defensores más clamorosos de las medidas que conducen a ella. Muy pocos países o gobiernos han sido capaces de abordar el problema con éxito a pesar del hecho de que las consecuencias en los países desarrollados de dejar subir los precios en relación a aquellos de los competidores pueden ser serias. En los países en desarrollo, reajustes pequeños pero más o menos continuos en la tasa de cambio, combinados con restricciones cuantitativas en la compra de divisas, han resuelto algunos de los problemas. El efecto nocivo interno continúa siendo muy grave.

Las políticas apropiadas incluyen una mayor restricción y selectividad en los gastos públicos, bien sea cubiertos por impuesto o por préstamos, una política de restricciones monetarias, medidas para restringir el gasto en artículos de lujo, particularmente aquellos cuyo costo de oportunidad es social y oculto, y medidas para estimular el ahorro proveniente del ingreso corriente. Se observará que muchas de estas medidas, si no todas, son poco populares entre los sectores afectados lo que nuevamente pone de presente la dificultad política de la tarea.

c) El crecimiento de la Población

El tratamiento del diagnóstico en términos de las limitaciones tiende a descuidar el importante papel del crecimiento de la población, que no es tanto limitación en el sentido de escasez, como obstáculo o factor que desestimula el desarrollo. Se ha mencionado en varios lugares, especialmente en relación al concepto del esfuerzo mínimo crítico, y solamente se tratará en forma breve aquí, aun que es de gran importancia a largo plazo.

Una alta tasa de crecimiento en la población es un obstáculo al desarrollo por las siguientes razones:

1. significa que una gran proporción de la población es joven y no está produciendo, así que la relación de trabajadores a dependientes es alta;
2. menos mujeres trabajan fuera de sus hogares;
3. la relación del capital y de los recursos naturales a los trabajadores se agrava o reprime;
4. alta proporción del ahorro y de los préstamos externos debe emplearse en proveer los mismos servicios a mayor número de personas, en vez de más y mejores servicios a un número menor.
5. grandes familias en la clase de altos ingresos conduce a menos ahorro y formación de capital;
6. la carga en la capacidad administrativa del país incluyendo educación, justicia y todos los servicios desempeñados por el Estado crece continuamente, así que es difícil mejorar la calidad y la eficiencia de dichos servicios;
7. las masas de los más pobres y de los menos educados aumenta más rápido que la movilidad hacia arriba, así que el grado de inmovilidad o de dualismo continúa muy alto y crece el número absoluto de los muy pobres;
8. el crecimiento en el número de los muy pobres puede conducir a la impaciencia, al resentimiento, al conflicto de clases, a la demagogia, y a intervenciones apresuradas y mal concebidas que pueden empeorar el funcionamiento de la economía;
9. la combinación de todos estos factores crea un efecto de círculo vicioso, así que el subdesarrollo llega a ser auto-sostenido.

Es necesario, por lo tanto, romper el efecto del círculo vicioso por medio de un largo y sostenido esfuerzo para elevar el ingreso y los niveles educacionales de la masa de la gente, a fin de proveer una motivación adecuada para tener familias mucho más pequeñas. Se puede comprender la magnitud del esfuerzo requerido si se considera que la población, a las tasas actuales, no solo se está duplicando más o menos cada veinte años sino que una mayor disminución en las tasas de mortalidad infantil como es de anticiparse y la composición juvenil de la población significa que, aún si las nuevas familias se estabilizaran mañana, el exceso de los nacimientos sobre las muertes continuaría creciendo.

La mayoría de los demógrafos parece estar de acuerdo en que la motivación para tener pequeñas familias es mucho más débil entre la gente pobre del campo. De ahí que cuanto mayor sea la proporción de la mano de obra en agricultura, tanto menos efectivos serán los diversos programas de natalidad que dependen de servicios e información. La población rural de Colombia, en su mayoría muy pobre, era casi la mitad del total actual en 1964.

3. *Conclusión del Diagnóstico*

Como un plan de desarrollo procura ser la solución a un problema, debe incorporar no solamente una exposición del mismo dentro de cierto marco de referencia y el diagnóstico respectivo, sino también una estrategia que a su vez debe basarse en el problema y en su diagnóstico. Como problemas hemos consignado los referentes a asegurar una mayor abundancia en condiciones de mayor igualdad. Los obstáculos inmediatos a la posibilidad de lograr mayor abundancia de bienes y servicios, fueron identificados en las páginas anteriores, y se concluyó que no dependen de las deficiencias de la mano de obra, del capital, de los recursos naturales o de las capacidades, sino de aquellos factores institucionales que impiden la movilidad, crean el dualismo o una masa de mano de obra mal remunerada y engendran la subutilización de los recursos, particular pero no exclusivamente, de la fuerza laboral. Esto no equivale a decir que, dados el bajo ingreso y el distorsionado patrón de consumo y producción que se derivan de los hechos señalados, los inadecuados recursos de divisas o la inapropiada inversión doméstica no constituyan limitaciones, sino que más bien estos factores no son la causa primordial de la falta de utilización, que es de naturaleza institucional.

Las causas básicas de las grandes diferencias en el consumo pueden encontrarse en aquellos autogeneradores de oportunidades, las exenciones y evasiones en el cumplimiento de los impuestos al ingreso progresivo y a la herencia, el creciente número de los más pobres y menos capacitados, y la desviación de una porción sustancial de la mano de obra a la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda de unos pocos.

Durante un período más prolongado una causa básica, tanto de una baja producción per capita como de la desigualdad en la distribución, puede encontrarse en el rápido crecimiento de la población, que debe considerarse como un obstáculo cultural o institucional de gran importancia.

En la discusión de las limitaciones en el lado de la oferta y de la demanda, se objetó que la existencia de un gran volumen de recursos subutilizados se explica por la baja demanda efectiva, o el incentivo para utilizar este volumen en forma más intensiva por que no es provechoso hacerlo. Encontramos que la falta de rentabilidad radica en la inelasticidad-precio de la demanda de algunos bienes de consumo, pero principalmente en las barreras u obstáculos institucionales y legales que impiden que la necesidad de consumo se convierta en demanda efectiva en términos reales. El hecho de que la barrera no radique en lo inadecuado de la oferta de medios de pago o la insuficiencia del crédito bancario, lo sugiere la crónica alza de precios, aunque el origen de esta última puede ser en parte la inflación de costos. Se considera que la desigualdad de ingresos, por si sola, no constituye una causa de la inadecuada demanda total, a menos que no se gastaran o no se invirtieran los ahorros. La desigualdad en el consumo puede conducir a deficiente utilización de los factores productivos desde el punto de vista de la producción de bienes de consumo masivo.

El interrogante que se nos formula es el de cómo se puede estimular la inversión y la producción reduciendo al mismo tiempo la desigualdad. O en palabras diferentes: ¿cómo se puede asegurar una mayor igualdad, aumentando al mismo tiempo los incentivos para utilizar los recursos existentes en forma más completa e intensiva?

VIII

ANEXO B

**LA INVERSIÓN, EL AHORRO, LOS COSTOS DE
OPORTUNIDAD Y EL EMPLEO DISFRAZADO**

En esta sección nos proponemos tratar de aclarar un número de problemas difíciles en el diagnóstico del desarrollo que tienen que ver con la coexistencia tanto de mano de obra y capital subutilizados y mal utilizados, como con la deficiencia de la inversión y del ahorro, por una parte, y una inflación crónica o inversión excesiva por otra. Es necesario usar otro tratamiento puesto que se propone adaptar el análisis y la terminología keynesiana a los problemas especiales de los países en desarrollo.

En la sección sobre el capital, se mencionó la identidad formal del ahorro y de la inversión en el sector privado. La identidad surge de la definición. (Puesto que el producto nacional bruto equivale al ingreso nacional bruto, se puede deducir que la parte del ingreso "ahorrado", o no gastado en bienes de consumo, debe ser igual a aquella parte del producto que no sea vendido a los consumidores, que es la inversión). Las cuentas del gobierno no encajan bien en este sistema. En los países desarrollados es costumbre tratar todos los gastos del gobierno como "consumo", y solamente el exceso sobre la recaudación de los impuestos se considera inversión que contrarresta una porción de los ahorros en el sector privado. En muchos países en desarrollo, incluyendo a Colombia, se está tratando de separar las cuentas del gobierno en gastos de funcionamiento y gastos de inversión. En este caso, por lo tanto, el ahorro correspondiente se convierte en parte de las recaudaciones tributarias, adicionadas con los préstamos, y el efecto inflacionario o deflacionario de un déficit o superávit en caja en términos de gastos totales y recaudos tributarios totales está disfrazado.

Es importante mantener en mente que el análisis keynesiano de la *Teoría General* es esencialmente un análisis monetario o contable. No se ocupa de la calidad de la Inversión o del producto real. Divide la mano de obra en los plenamente empleados y los totalmente desempleados y tampoco se ocupa de la calidad del empleo. El empleo "pleno", según Keynes, era un caso especial. Al nivel nacional de ingreso de pleno empleo existe un nivel de ahorro. De aquí que el volumen de inversión necesario para el pleno empleo no tiene nada que ver con el capital por trabajador sino que más bien es determinado por la cantidad de ahorro que tendrá lugar en pleno empleo. Pero debido a que, por definición, el ahorro siempre es igual a la inversión, tenemos que introducir aún otra modificación si queremos combinar el pleno empleo con la estabilidad de precios. Para asegurar pleno empleo con estabilidad de precios, la inversión voluntaria debe ser tal que iguale el ahorro voluntario. De no ser así, habría que asegurar la igualdad mediante la inversión o el ahorro involuntario, que es una condición Inestable⁷. (También es posible adaptar el análisis a la Inflación de costos, pero solo en forma inadecuada y forzando el sentido de los términos).

¿Es este análisis adaptable a los países en desarrollo donde el problema es no tanto de pleno empleo o desempleo, sino de sub empleo? Si el subempleo es una condición crónica que surge de la inmovilidad y no es afectada por la demanda monetaria, la cantidad de inversión *voluntaria* que se necesitaría para asegurar continuidad de este tipo de empleo sin inflación de precios sería la cantidad, pequeña en términos absolutos, que igualaría el ahorro *voluntario* a este nivel de ingreso y actividad. Si la inversión excediera esta cifra, los precios subirían hasta ser contrarrestados por un aumento en el ahorro voluntario igual al nuevo nivel de inversión. Mayor movilidad, mediante aumento en el ingreso, podría tender a aumentar el ahorro y por lo tanto la inversión necesaria para mantener el mayor ingreso monetario a precios inalterados. Nuevamente, se debe subrayar que la inversión en el sentido keynesiano es un concepto monetario. Si un

⁷ Por ejemplo, un aumento no deseado en bienes no vendidos, o una reducción no deseada en el consumo debido a alzas en los precios.

aumento conduce a un producto real mayor, el ingreso y el ahorro voluntarios pueden aumentar. De lo contrario el resultado puede ser solamente un aumento en los ingresos monetarios y en los precios.

Por lo tanto la utilidad del análisis keynesiano para nuestros fines radica en que ayuda a explicar el comportamiento de los precios más bien que el comportamiento del ingreso real. No se dice en sentido de crítica, puesto que estamos vitalmente interesados en las condiciones de la estabilidad de precios y en la explicación de la inflación. Nos interesamos aún más por el ingreso real e cien e y difundido y el análisis resulta inadecuado para este propósito. Desafortunadamente, ha sido ampliamente usado para este mismo fin.

Para suplementar el análisis keynesiano debemos ocuparnos del tipo y de la composición de la inversión así como de su volumen. En este punto es necesario introducir el concepto del costo de oportunidad de la inversión, o sea el sacrificio de la alternativa de producir otros bienes y servicios que una inversión verdadera implica. Debemos, por lo tanto, considerar las alternativas. Si adoptamos por el momento el marco de referencia más estrecho del valor del producto en pesos de poder adquisitivo constante, y como meta un aumento rápido y difundido de ese valor, los gastos bien sea en el sector público o en el privado deben compararse y evaluarse con este criterio en mente. Si al mismo tiempo deseamos preservar la estabilidad de precios, debemos mantener la demanda efectiva de consumo, al mismo paso, y nada más, con el crecimiento en los bienes y servicios de consumo. Esto implica no solamente una política de ingresos para evitar la inflación de costos, sino una reglamentación del volumen monetario de la inversión voluntaria, como quiera que se defina, para mantenerla en armonía con el ahorro voluntario (definiendo tanto el ahorro como la inversión de tal manera que sean iguales a lo que corresponde en "pleno empleo" en un país subdesarrollado, o con alto grado de inmovilidad de la mano de obra).

La complejidad de la labor de planeación en una economía mixta y dual llega a ser evidente. Simultáneamente debe tratarse de igualar los agregados monetarios, cuyos volúmenes corrientes generalmente no se conocen con precisión, y de comparar alternativas, que en su mayoría también son desconocidas. La conjetura debe ser, a no ser que exista una razón adecuada para creer lo contrario, que toda inversión ocasiona costos de oportunidad; que, por ejemplo, una expansión del gasto en el sector público significa reducción, en términos del uso de los recursos productivos en el sector privado, o falla en expandir la producción en forma más considerable. Esto no quiere decir que no deba realizarse una expansión en algunos gastos, como sería el caso de la educación. Lo que significa es que, durante considerable número de años, el costo de oportunidad de tales gastos será probablemente una tasa de crecimiento más baja en el producto con relación a la que de otro modo hubiera ocurrido. Aún si los gastos se clasifican como "productivos" y no "sociales", es posible que agreguen poco al producto real ahora o en el futuro. A esta categoría entrarían los gastos para duplicar las facilidades de transporte como también la expansión en un sector para cuyos productos existan demanda inelástica y capacidad productiva abundante. La dificultad en evaluar las alternativas radica en que la balanza siempre se inclina a favor del proyecto propuesto, especialmente si puede ser financiado mediante préstamos, internos o externos. Se requieren imaginación y fe considerables para estimar la inversión y producción que tiene que ser sacrificada. Esta alternativa, por lo tanto tiene pocos seguidores. También aquí es necesario conjeturar el volumen corriente del ahorro y se desconoce si una inversión adicional (o gastos públicos

adicionales) resulten en un alza de precios o no, es decir transferencia de recursos impuesta forzosamente a la comunidad por cambios generales de precios.

Las medidas que reducen el volumen del ahorro voluntario a niveles (convencionales) de "pleno empleo" disminuyen el volumen de la Inversión permisible a ese nivel sin inflación. Las medidas que disminuyen el ahorro potencial aumentando ciertos gastos de consumo tendrían este efecto. Medidas tales como la congelación de los arriendos probablemente disminuyen el ahorro que se hace en la forma de pagos mensuales, una porción de los cuales sería ahorrada por el arrendador y aumentan el consumo de los arrendatarios. También desestimulan la inversión. Proveer casas y servicios públicos por debajo del costo puede ser justificable pero constituye una forma de desahorro y en lugar de mantenerse por sus propios recursos hace necesario recurrir a otro ahorro cuando se requieren más casas o mayor capacidad productiva. Por otra parte medidas tales como el reajuste en los pagos mensuales del servicio de hipotecas de acuerdo con el alza de precios aumentan la oferta de fondos disponibles para préstamos y permiten mayor volumen de inversión sin inflación. Si la inversión está bien seleccionada puede esperarse que el producto real sea mayor en un futuro de duración indefinida.

La inflación crónica, además de ser socialmente indeseable, probablemente tiende a disminuir el ahorro de la clase alta, a medida que se dependa más de las ganancias de capital como medio de aumentar el patrimonio. Sin duda la valorización de la propiedad urbana, aún sin inflación, tiene el mismo efecto. Las familias grandes de la clase alta constituyen factor poderoso en la disminución del ahorro voluntario nacional puesto que ocasionan altos gastos de consumo. La extensión de préstamos de consumo dentro o fuera del sector bancario, es una forma de "desahorro", es decir, gastar en el consumo más de lo que actualmente se gana.

El argumento de este anexo nos ayuda a entender cómo pueden existir, en los países en desarrollo caracterizados por inmovilidad institucional persistente, una inversión excesiva o un ahorro voluntario inadecuado al mismo tiempo que gran cantidad de recursos subutilizados. En los países desarrollados, el ahorro privado se limita en su mayor parte a pagos mensuales sobre hipotecas (la mayor parte de las casas están hipotecadas) y pagos para seguros de vida o fondos privados de pensión. Estas formas de ahorro, en gran parte automáticas, financian la mayoría de la construcción de casas nuevas, renglón grande en la inversión privada y provee considerable empleo directo e indirecto. En Colombia el ahorro privado no comercial, probablemente es relativamente pequeño, a pesar de la mayor desigualdad del Ingreso. Los giros del sector público sobre este pequeño volumen pueden resultar en tasas de interés corriente excesivamente altas en vista de la pequeña cantidad restante, lo que hace disminuir la inversión privada, especialmente la de largo plazo, como es la que se hace en vivienda.

Los factores y políticas que desestimulan el ahorro tienen el mismo efecto. Esto ciertamente es una fuente de presión continua sobre el crédito bancario, que reemplaza al ahorro voluntario, pero con el riesgo de inflación. Si el ahorro voluntario del sector privado se desvía a campos que pueden aumentar la inmovilidad y a costa de inversiones que pueden aumentar la movilidad, el impacto en el desarrollo puede ser sumamente adverso. Aumenta el desempleo disfrazado, o, poniéndolo en otros términos, el costo de oportunidad de tal transferencia puede ser muy alto.

Las únicas inversiones con costo de oportunidad bajo son aquellas que hacen posible utilizar la mano de obra de los trabajadores en forma mucho más remunerativa, o usar el equipo mucho más intensivamente. Si se puede encontrar una inversión que rápidamente resulte en un producto que provea satisfacción por mucho tiempo en el

futuro, que tenga bajo costo de oportunidad porque utiliza la mano de obra y el equipo en forma mucho más remunerativa que antes, que estimule alta propensión marginal a ahorrar, que utilice pocas divisas, que no aumente la demanda más allá de la capacidad de producir bienes de consumo y final mente que no aumente la brecha en los niveles de consumo, satisfaría la mayoría de nuestros criterios de buena inversión.

Debe subrayarse nuevamente que esto no debe interpretarse como argumento en contra de los gastos en actividades tales como salud y educación, indudablemente necesarios. Más bien se trata de insistir en que los gastos ocasionan costos reales o de oportunidad y que existen limitaciones en lo que puede hacerse en cualquier tiempo. De ahí la urgente necesidad de establecer prioridades y de evaluar alternativas para obtener el máximo beneficio de la asignación de recursos disponibles, domésticos y extranjeros, y de eliminar o disminuir las limitaciones a fin de que los recursos puedan ser utilizados más eficientemente. También debemos suponer que hay costos de oportunidad y por lo tanto debemos insistir en evitar el desperdicio y la deficiencia en actividades tanto públicas como privadas. El uso de mano de obra cuando no es "económica", por el solo hecho de crear empleo, puede defenderse únicamente cuando no hay costos de oportunidad, es decir, cuando no exista nada más útil que hacer.

Puesto que el gobierno ha asumido la responsabilidad del bienestar de la gente, y puesto que existe un acuerdo general de que al menos un elemento en el bienestar es una mayor abundancia, el gobierno debe aceptar la responsabilidad de establecer criterios para la asignación óptima de los factores dentro de los límites impuestos por las restricciones físicas y bajo condiciones de estabilidad.

Es posible cumplir con esta responsabilidad solamente mediante estudio intensivo, mejor información y conocimiento de cómo funciona el sistema, dedicación a la tarea y tener el valor de hacer cosas impopulares cuando sea necesario para el bien general. No se puede ceder a las exigencias de todos los grupos de presión, acordar mayor prioridad a todas las actividades y obtener en préstamo todo lo que el país puede prestar sin provocar desastres. Esta debe ser la conclusión negativa más importante de un diagnóstico basado en limitaciones y asignación y uso deficientes de los recursos humanos y materiales. La conclusión positiva más importante es la urgencia de utilizar los recursos disponibles de la manera más productiva a fin de fomentar el bienestar, lo cual implica el correcto establecimiento de prioridades y la correcta selección de alternativas.

IX

ANEXO C

LA ECONOMÍA DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

a) Objetivos básicos

Parecen existir varias razones económicas básicas para con traer préstamos. Una de ellas es la de utilizar esos fondos para superar o disminuir la limitación de las divisas en el crecimiento, para importar bienes (equipo de capital, bienes intermedios y materias primas), en volumen que de otra forma no sería posible obtener, lo cual, a su vez, permitirá una tasa acelerada de crecimiento económico. Un ejemplo sería un préstamo por parte de una compañía eléctrica para comprar equipo que no está disponible en el país, o disponible solo a gran costo, o cuya compra en el exterior con el producto de las exportaciones precisaría una reducción en las demás compras externas necesarias para el crecimiento.

Una segunda razón es la de permitir (o forzar) una movilización y canalización de los recursos financieros internos (y como resultado, se espera, de los ahorros) hacia proyectos y sectores prioritarios.

Este último caso podría ser un préstamo para la construcción de casas. La venta de los dólares por pesos, si se tiene que efectuar pagos al exterior, (por importaciones), provee a una institución pública con fondos internos que de otra manera no hubiera podido obtener y con los cuales puede canalizar recursos domésticos, de mano de obra y materiales, a la construcción. Los efectos económicos de los préstamos para estos fines dependen de a) el uso que el comprador haga de las divisas y b) el uso alternativo, si hubiese alguno, que de otra manera se haría de los factores canalizados hacia la vivienda, o sea, en el lenguaje económico, el costo real en términos de las oportunidades desechadas de producir otras cosas, "el costo de oportunidad".

Una tercera razón para contraer préstamos podría ser la de importar y pagar bienes de consumo, como trigo, automóviles o viajes al exterior. El costo de oportunidad aquí es a) el uso de la capacidad presumiblemente limitada de contraer préstamos, y utilizarlos para consumo en lugar de comprar bienes de producción y b) el uso del producto de los empréstitos o de las exportaciones, por cierto tiempo en el futuro, para servir la deuda contraída por la compra de bienes de consumo.

A veces se expone una cuarta razón. Es prestar para el fin de establecer una industria de exportación, digamos carne, que no solamente proveerá el servicio de la deuda sino además aumentará la capacidad de importación de un país y reducirá así la restricción de las divisas sobre el crecimiento. Esto, como se observará, es una variación de la primera razón. Su objetivo también se puede lograr mediante la canalización de los recursos internos a la industria potencial de exportación, usando los préstamos para aumentar la capacidad de producción interna del país.

b) Discusión

Quizás no hay otro campo en que sea más necesario entender las realidades económicas básicas, penetrar el velo del dinero, y aclarar tanta confusión y conceptos falsos. En parte, la analogía con la financiación privada es válida, y en parte no lo es. Por ejemplo es válida hasta el punto en que podría ser prudente para un país, como en el caso de un individuo, contraer préstamos con el fin de aumentar la capacidad productiva, o aun el consumo, si el ingreso, y por consiguiente la capacidad de pagar la deuda, está aumentando en la misma medida. Solamente que en el caso del país, el "ingreso", pertinente en esta comparación, es la capacidad de exportar o de recibir moneda extranjera. No es suficiente de mostrar que un préstamo externo puede aumentar la

producción de bienes y servicios dentro del país y por ello considerarlo "productivo". Se debe tener en mente la relación entre el servicio de la deuda y la capacidad de crear divisas, y también el costo de oportunidad o sea los usos alternativos de las divisas en proyectos que podrían ser más productivos.

Evidentemente, la analogía no es apropiada porque en un caso nos ocupamos del ingreso monetario y en el otro del valor de aquella porción del producto de un país que se exporta para generar divisas. El servicio de la deuda Interna es traspaso de moneda dentro del país en la cual, por ejemplo, el producto de los Impuestos puede ser transferido a los tenedores de bonos del gobierno. En el caso de la deuda externa, la transferencia no se hace dentro del país sino que se trata de bienes reales entre países, o sea el trabajo y los materiales contenidos en tales bienes. El costo de oportunidad es el consumo que hubiera sido posible con un uso alternativo, de ese trabajo y aquellos materiales, pero que se perdió por la necesidad de atender la deuda pasada.

Por lo tanto si suponemos que el costo anual del servicio de empréstitos contraídos en el pasado es de US\$ 200 millones (el cual puede ser posible a fines de 1973) esto en efecto significa que la capacidad productiva que entró en la producción, cosecha y transporte Interno de 2.700.000 sacos de café, o en la producción de aproximadamente todas nuestras exportaciones "menores", no quedó disponible para la producción de bienes para uso Interno o para la importación de otros bienes, entre otros, los de capital. Es importante anotar que este costo de oportunidad afecta a toda la comunidad y no a los mismos exportadores. Los productores de aquella parte de la cosecha de café que se usó para atender el servicio de la deuda reciben el mismo pago en pesos que aquellos que producen café a fin de intercambiarlo por nuevas importaciones o por consumo interno. El costo real es el volumen, de bienes y servicios, y la mano de obra, directa e Indirecta, que tuvo que transferirse a los productores del "café que atiende el servicio de la deuda" a cambio del cual el país no recibe un rendimiento presente. Por eso los economistas se refieren al servicio de la deuda como a "exportación de capital". Pero es una exportación por la cual no se recibirá ningún rendimiento futuro. Dejando a un lado por el momento los beneficios de los empréstitos pasados, el servicio actual representa una reducción en el consumo real del país (siempre suponiendo que quienes reciben las divisas hubieran podido disponer libremente de ellas para fines corrientes o que hubieran producido otras cosas para el consumo interno) y por lo tanto constituye una limitación tanto al crecimiento como al desarrollo. Por lo tanto solamente es posible discutir la "carga" de la deuda en términos del concepto del costo real o de oportunidad.

El asunto es aún más confuso en el caso de préstamos para movilizar recursos financieros internos y canalizar factores productivos internos hacia ciertos campos. Dichos préstamos, con frecuencia, son considerados como si no tuvieran un costo y por esta razón se les concede a los proyectos que ellos financian alta prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo. Es posible, sin embargo, que solamente representen las preferencias de los prestamistas extranjeros.

Se ignora el uso que se hace de las divisas (lo que hacen aquellos que compraron pesos). También se ignora muchas veces los costos de oportunidad de esta canalización interna y en cambio se señalan los beneficios. La suposición común es que existe un abastecimiento inagotable de recursos reales ociosos. De ahí que los recursos internos sean dedicados a proyectos que, en ausencia de un préstamo extranjero, hubieran tenido prioridad muy baja en el plan nacional. En tal caso, una porción de las escasas exportaciones del país se compromete por años en el futuro para cubrir importaciones

relativamente poco esenciales, gracias al financiamiento de un proyecto de valor mínimo para el país.

Esta es quizás la mayor ventaja del llamado presupuesto de inversiones. Desde el punto de vista económico y social, es muy limitada la base para justificar la distinción entre los gastos de inversión y funcionamiento en muchos de los gastos del gobierno. Sin embargo, la distinción posiblemente haya facilitado entender que parte sustancial de los ingresos del gobierno está comprometida con la necesidad de financiar el costo en pesos de los proyectos financiados con préstamos extranjeros.

Podría objetarse que los ingresos en pesos del gobierno aumentan en forma correspondiente por la venta de la moneda extranjera recibida en préstamo. Esto es verdad solo cuando los préstamos extranjeros equivalen al 100 por ciento del costo. Con frecuencia solamente cubren una fracción. De hecho, en el pasado, los prestamistas extranjeros han favorecido préstamos con una contra partida alta, es decir préstamos que obligan a las autoridades nacionales a financiar gran parte del costo. Esto es natural, puesto que posiblemente los prestamistas consideran que los proyectos son importantes, o de otro modo no se hubieran financiado, y por lo tanto creen que están activando un uso valioso de los recursos internos, y que mientras mayor el préstamo, mejor el resultado. La dificultad de este punto de vista radica en que la calidad de los proyectos no se puede contemplar en forma aislada sino solo en relación al plan general. Las negociaciones individuales de préstamos con agencias individuales, que preceden la preparación de la "lista de compras" de proyectos, dificultan enormemente la planeación general y el establecimiento de prioridades.

La falta de una conciencia nacional del costo de oportunidad dificulta en forma extraordinaria la tarea de las agencias de planeación respecto a que recurrir a los préstamos externos debería limitarse solamente al apoyo del plan nacional.

La suposición de que los recursos internos son inagotables me rece escrutinio cuidadoso. Expresando la suposición en otros términos, parece que no se ha incurrido en un costo de oportunidad en los proyectos financiados parcial o totalmente por préstamos extranjeros. La discusión actual ha puesto tanto énfasis en recursos productivos subutilizados que puede presumirse correcta la hipótesis. Equivaldría a olvidarse de nuestro énfasis en la existencia de recursos subutilizados, que depende de obstáculos institucionales y legales a la movilidad. De ahí que, como se recalcó en una sección anterior, es perfectamente válido, en un país en desarrollo, suponer altos costos de oportunidad de la inversión y gran volumen de recursos subutilizados. Este punto, aunque sutil, es indispensable para el entendimiento del diagnóstico y de las estrategias adoptadas en este documento.

Con miras a penetrar el velo del dinero y entender el mecanismo económico esencial que implican los empréstitos, es imposible evitar la exposición de algunas teorías económicas.

En general, la razón o justificación de los empréstitos extranjeros es aumentar la inversión interna. Pero inversión, como hemos visto, es un término ambiguo de varios significados. En el sentido keynesiano es puramente un concepto monetario: aquella parte del valor de la producción corriente que no se vende al consumidor final durante un período dado, y que corresponde a otro concepto monetario o de contabilidad (el ahorro) definido como aquella parte del producto bruto de un período que no se gasta en "consumo". Por convención se ha aceptado llamar los gastos en vivienda "inversión", y los gastos en automóviles "consumo". La aplicación de los conceptos al sector público es particularmente arbitraria.

En sentido más profundo y significativo, la inversión implica el uso de una parte de los recursos físicos de la comunidad para producir bienes que se espera aumenten el "consumo" en el futuro. Se considera que la comunidad está "ahorrando" cuando se abstiene de dedicar sus recursos físicos al consumo corriente.

El punto de importancia para nuestros propósitos es el de anotar que el concepto de "inversión", en estos dos sentidos, puede coincidir, o puede ser muy distinto. Un aumento en la Inversión en sentido contable puede o no resultar en desviación de los recursos reales, es decir de los factores físicos de producción, a la producción de lo que consideramos inversión o bienes de capital.. SI resulta en la utilización de recursos que de lo contrario estarían ociosos, el aumento en la inversión es real. Si los recursos están totalmente ocupados, pero la inversión nueva está acompañada por ahorro voluntario o por abstención en el consumo, se supone que un traslado de recursos acompaña al crecimiento relativo en los gastos de inversión.

Si los ahorros voluntarios o el uso de los recursos ociosos no ocurren, los gastos en inversión deben contrarrestarse por el ahorro involuntario. Esto puede lograrse con mayores impuestos para reducir el consumo (por lo general implican un alza en los precios), por medio de préstamos para transferir ahorros al gobierno, o por medio de una expansión directa o indirecta de los préstamos bancarios y de traslado de la expansión de la oferta monetaria hacia nuevos objetivos de inversión.

Es este último caso el que resulta de interés particular para nuestros propósitos. Generalmente hay oposición a reducción en el consumo o a traslado de los recursos de la inversión planeada cuando es involuntario o forzoso. Los consumidores se oponen a reducción en su nivel de vida y las industrias generalmente tratan de seguir adelante con sus planes de inversión. El resultado de esta resistencia, por lo tanto, puede ser aumento en costos, precios y salados, incluyendo aumento en el costo de la inversión propuesta. El gobierno y la Industria se ven enfrentados a demandas de aumento para contrarrestar el alza en el costo de vida, lo cual implica más alzas de precios o aumentos en los impuestos.

Podemos generalizar, por consiguiente, que un intento de aumentar la inversión, cuando no está contrarrestado por un aumento en el ahorro voluntario proveniente del ingreso de los individuos o de las sociedades, o que no está limitado al uso de recursos anteriormente ociosos (o muy subutilizados), posiblemente resulte en un aumento de precios; esto a su vez no produciría un aumento en la inversión real ni un cambio en la distribución de los factores físicos. Esto explica por qué la inversión planeada en sentido monetario se aparta de la inversión realizada en sentido físico.

En economías que funcionan sin dificultades, el volumen de los empréstitos y gastos para fines de inversión se equilibra por el ahorro voluntario (o, si parte de los gastos del gobierno se consideran inversión, por una porción de los impuestos), y la expansión en los ingresos monetarios es contrarrestada por el crecimiento en la fuerza laboral (anteriormente recursos no utilizados) y por la productividad. La Inflación que se presenta probablemente tiene su origen más bien en los factores de inflación de costos. En un país en desarrollo, los ahorros personales son bajos, la demanda por bienes es alta, y se recurre a empréstitos, tanto internos como externos, y a la expansión monetaria. La enorme combinación de recursos subutilizados, en su mayoría en zonas rurales, y parte del número de trabajadores que anualmente ingresa a la fuerza laboral, es insensible a la mayoría de los programas de inversión públicos y privados, debido a que la inmovilidad es alta. De ahí que el aumento en la inversión en términos monetarios no es contrarrestado por el ahorro voluntario y se presenta inflación a pesar de que existen recursos subutilizados; así, la inversión real es menor a la inversión planeada.

Esta consideración es importante. Señala una mayor distinción entre el efecto inmediato de un préstamo externo gastado en el exterior y un préstamo gastado internamente en pesos, y la importancia de los grandes requerimientos de gastos en pesos que acompañan un préstamo cuyo producto está destinado a gastos en el exterior o en el interior. Si los gastos en pesos no son contrarrestados por el ahorro voluntario o por impuestos, habrá inflación, apoyada por la expansión monetaria. Esta posibilidad es la más probable aún en el caso de que al mismo tiempo se recurra a la inversión interna forzosa, a la expansión bancaria y a los déficits presupuestales (exceso de gastos sobre los ingresos tributarios, excluyendo los préstamos externos gastados en su totalidad en el exterior).

Este análisis también esclarece las implicaciones de los préstamos bancarios comerciales provenientes del exterior. En general una expansión de los préstamos bancarios por sí sola no se considera inflacionaria si proviene de fuentes distintas de las cuentas corrientes, por ejemplo las cuentas de ahorro. Pero una expansión en los préstamos facilitada por los empréstitos extranjeros se encuentra en la misma categoría y tiene los mismos efectos que otros empréstitos que permiten gastos en pesos.

¿Cuáles son las conclusiones acerca del endeudamiento externo que se pueden deducir de esta discusión? Se carece de datos esenciales para determinar el volumen del ahorro voluntario distinto de las sociedades anónimas o los requerimientos que compiten por tales ahorros. A juzgar por las fuertes presiones inflacionarias y las tasas de interés extraordinariamente altas en el mercado extrabancario, parece ser una hipótesis razonable que las demandas han excedido la oferta de tales ahorros a nivel de precios constante. También constituye hipótesis razonable que los requerimientos y gastos en pesos originados por los préstamos externos en su totalidad no solo han ejercido presiones inflacionarias sino que han fracasado en parte en producir la reasignación de los recursos reales o físicos y el aumento en el empleo que se esperaba. Es verdad que se ha creado gran número de empleos urbanos adicionales y que algunos programas iniciados con préstamos del gobierno y del exterior han producido algunos progresos. Sin embargo, la gran mayoría de los requerimientos de empleo se ha presentado en la categoría relativamente no capacitada. Por consiguiente parece probable que los gastos en vivienda urbana y en los servicios hayan hecho una mayor contribución al empleo en esta categoría. En otras palabras, un volumen más pequeño de préstamos y gastos encauzados más hacia los campos de los servicios públicos y de las viviendas urbanas y acompañadas por cambios institucionales para asegurar mayor volumen de ahorros voluntarios canalizados hacia estos campos, habría hecho mayor uso de los recursos humanos subutilizados con menos inflación y descontento social.

c) Los Préstamos y el Presupuesto

Es costumbre en Colombia clasificar los recursos provenientes de los préstamos hechos al gobierno como ingresos presupuestales. Estos, sin embargo, pueden tener efectos económicos distintos de los impuestos. Se supone que los ingresos tributarios representan disminución en la demanda o, en cierto sentido, en el "ahorro". Al menos es menor la probabilidad de que los préstamos produzcan reducción correspondiente en los gastos del sector privado como sucede con los pagos de impuestos. De ahí que los economistas generalmente vacilen sumar el producto de los préstamos y de los ingresos tributarios, puesto que ellos consideran que es más probable que los préstamos causen presión al alza en los precios y en los ingresos monetarios, sin traslado de recursos físicos.

d) El Servicio de la Deuda

Existe otro aspecto del problema del servicio de la deuda que puede crear dificultades de naturaleza algo diferente. En términos del país en conjunto, puede pensarse en la posibilidad de resolver el problema del reembolso de la deuda por medio de otros préstamos, tal como sucede cuando un gobierno reembolsa su deuda interna vencida. La dificultad consiste en que generalmente los préstamos externos se destinan a fines concretos mientras el gobierno tiene que procurar el equivalente en pesos y luego, con estos pesos, comprar las divisas. De ahí que una deuda externa implique problemas tanto presupuestales como cambiarios. Si los préstamos anuales adicionales se hacen para financiar el costo en divisas de los proyectos, estos se compensan con importaciones y el producto no queda disponible para el reembolso de la deuda; si se hacen para financiar una porción del costo en pesos de un proyecto o sector, esta porción quedará disponible para la compra. Sin embargo, el gobierno tiene que conseguir los pesos en el país para adquirir los dólares. Para hacer esto debe prestar internamente o dedicar una parte de los ingresos tributarios a este fin. En cualquiera de los casos la demanda doméstica de bienes presumiblemente se reduce. Esta producción perdida se contrarresta por las compras del prestamista o vendedor de los dólares. Si el reembolso es neto, sin embargo, el gobierno tiene que obtener parte del producto de los dólares provenientes de las exportaciones y por consiguiente pueden importarse menos bienes. Idealmente, se supone que los factores de producción se trasladen de la producción doméstica, puesto que la demanda ha disminuido en este caso, al mercado de exportación y que el reembolso de la deuda se hará mediante las exportaciones adicionales. En la práctica, sin embargo, las cosas raras veces funcionan tan fácilmente. El mismo análisis es aplicable a los pagos de interés sobre la deuda externa.

Existe aún otro aspecto que puede causar alguna preocupación presupuestal. El gobierno, las agencias descentralizadas y otras, contraen la deuda en términos de dólares. Debido a que, con el tiempo, el dólar generalmente sube en términos de pesos, la carga en el presupuesto para el servicio de la deuda aumenta en forma correspondiente. Si los rendimientos sobre los activos del gobierno aumentan en la misma forma, o si la base tributaria general fuese elástica, es decir, que los ingresos tributarios aumentarían paso a paso con el ingreso nacional, no ocasionaría problema alguno. Puede surgir, una dificultad, si el gobierno garantiza muchos préstamos o presta el producto de la deuda a agencias privadas o descentralizadas en pesos, o si la deuda pendiente está aumentando rápidamente. En tales casos, el servicio de la deuda exterior puede crecer mucho más rápido que el servicio de las deudas internas y el ingreso de los impuestos existentes. Entonces se necesitarán impuestos o préstamos internos adicionales.

A las indudables ventajas de hacer disponible mayor cantidad de divisas para importaciones se debe, por lo tanto, contraponer las varias desventajas posibles o al menos los problemas. Se pueden dedicar los recursos internos y externos a aquellos proyectos o programas que de otra forma tendrían prioridad relativamente baja en el plan general; la mayor disponibilidad de divisas puede producir uso antieconómico o impróvido de una porción de las mismas; si no se tienen precauciones, el costo anual del servicio de la deuda en moneda extranjera y especialmente en moneda doméstica puede crecer rápidamente y puede hacer el país más vulnerable a desarrollos adversos en el exterior, disminuyendo el control de su propio destino al subordinar las políticas domésticas

deseables a la suprema necesidad de dedicar el ingreso nacional y el producto de las exportaciones y préstamos adicionales al servicio de esta deuda.

Uno de los problemas relacionados con los préstamos es la forma en que los pagos anuales, debido a intereses y amortizaciones, ascienden a tal suma, que para mantener la misma transferencia neta de recursos reales un país se ve obligado a prestar sumas cada vez mayores. Este es el efecto espiral o de círculo vicioso tan familiar de los préstamos. El servicio de la deuda se convierte en carga cada vez mayor sobre las exportaciones, mientras exista expansión en la deuda pendiente. Efectivamente, a de evitar convertirse en un país exportador de capital, con los penosos reajustes y el costo real que dicho proceso implica, un país puede verse en la obligación de contraer préstamos sustanciales año tras año, al menos suficientes, para atender el servicio. Si los programas de préstamos proyectados para 1971-1973 tienen lugar, se estima que en 1974 los gastos anuales del servicio de la deuda llegarán a US\$ 200 millones, suma dividida aproximadamente en partes iguales en pago de la deuda y en gastos de interés.

El Banco Mundial ha citado a Colombia como un país que ha ejercitado un buen manejo de su deuda externa. Resulta muy alentador. Infortunadamente, esta opinión parece basarse en parte en un error de estimación del porcentaje del servicio de la deuda con relación a la exportación de bienes y servicios, de 8% en 1969. La relación real, con base en las cifras publicadas por el Banco de la República, para 1969 era de 13.1%. Para 1971 dicho porcentaje subió a 14.3%, y según proyecciones razonables de las exportaciones (US\$ 1.040 millones) y del servicio de la deuda (US\$ 187 millones), podría llegar fácilmente al 18% en 1973. Obviamente las solicitudes de préstamo deberán ser analizadas con cuidado y se necesitará gran esfuerzo para incrementar las exportaciones.

Nada de eso sería indebidamente inquietante si la capacidad del país de producir moneda extranjera creciera constantemente, si la entrada de capital hubiera estado acompañada por la transición a la categoría de país desarrollado, si se hubiera hecho el esfuerzo mínimo crítico y si el proceso de crecimiento se hubiera implantado firmemente, y si la tasa de crecimiento de la población hubiera decaído a niveles manejables. En este caso la mayor preocupación sería la de mantener la cifra del servicio de la deuda y de la remesa de utilidades en relación razonable con la creciente capacidad de exportación. En efecto, haber llegado a un estado desarrollado podría permitir el pago de la deuda neta sin perturbación indebida. Aún bajo estas condiciones favorables, las sucesivas crisis de divisas en los países desarrollados en los años recientes han indicado los peligros de las deudas, especialmente las de corto plazo.

En aquellos países en que se ha incurrido en considerable costo anual, en que no se ha hecho el esfuerzo mínimo crítico, en que el costo anual de proveer bienes y servicios a una población en rápido aumento está creciendo constantemente, y en que no está asegurado el crecimiento en las exportaciones, incurrir en una gran deuda externa no solo pudo haber hecho la economía más vulnerable a desarrollos adversos sino también pudo haber ocultado la creciente gravedad de la situación. En lenguaje militar, se pudieron haber comprometido reservas sin lograr una victoria decisiva. El compromiso de las reservas pudo haber servido en este caso para encubrir una situación en rápido deterioro y haber demorado el esfuerzo supremo.

e) Alza en la Deuda Externa.

En el caso de Colombia, hubo un aumento de solamente US\$ 220 millones en la deuda externa pendiente en el período de once años, de 1950 a 1961; esta deuda

aumentó en US\$ 560 millones en el período de 1961-65, y en 118 \$735 millones adicionales en el período de 1965-70. En 1971 se incrementó en aproximada mente US\$ 375 millones⁸. Para fines de 1971, la deuda externa pública era de cerca de US\$ 2.275 millones, más US\$ 100 millones del Fondo Monetario. Las deudas externas de los bancos comercia les suman aproximadamente US\$ 250 millones y son de corto plazo.

Es evidente que hemos estado explotando a una tasa progresiva nuestra capacidad de contraer deudas. Es verdad que nuestras exportaciones de bienes y servicios se duplicaron en términos de valor constante en pesos desde 1951 hasta 1969, pero el aumento en el saldo deudor neto en cuanto a servicios, remesa de utilidades e intereses creció aún más rápido, de modo que la capacidad del país de importar, de sus ganancias corrientes, permaneció inalterada des de 1958 hasta 1969 (US\$ 375 millones). En vista del alza en los precios mundiales y el crecimiento en la población nacional, esto indicó una disminución progresiva en nuestra habilidad per capita de financiar las importaciones de capital por medio de nuestras propias exportaciones.

Esta breve historia sirve para ilustrar la observación anterior de que una concentración en el crecimiento del producto bruto puede llevarnos a pasar por alto serias tendencias en condiciones sub yacentes como un creciente endeudamiento externo, una alta y aún creciente tasa de crecimiento en la población, el agotamiento o deterioro de algunos recursos naturales, y la persistencia de un grado alarmante de inmovilidad o dualismo.

Se ha sugerido que aún a tasas comerciales de interés podría ser ventajoso contraer préstamos debido a que la baja en el poder adquisitivo del dólar y otras monedas, reduce la carga de los pagos en términos "reales" así que pudimos haber recibido más de lo que debemos rembolsar. Si bien este punto es teóricamente válido, su pone implícitamente que la baja anual en el valor del dinero excede las tasas de interés frecuentemente altas y, más importante aún que el precio de las exportaciones colombianas está aumentando a la misma tasa que los precios mundiales. Mientras el café siga sien do nuestro principal renglón de exportación, es posible que esta no sea una suposición válida. Es más probable que el argumento sea válido en el caso de un préstamo de larga duración a muy bajas tasas de Interés (como el concedido para tres sectores, en el presente año, por la AID).

Si toda la deuda pendiente el 31 de diciembre de 1970 venciera en 40 años y los pagos de amortización empezaran en 1980, con tasas de interés del 2 por ciento hasta 1980, y del 3 por ciento después, el servicio de la deuda en 1971 sería de US\$ 34 millones en lugar de US\$ 131 millones, y en 1981, US\$ 73 millones. Si, por otra parte, toda la deuda fuera reembolsable al 9 por ciento con un vencimiento de 18 años (con un período de gracia de cuatro años y crecientes pagos anuales de amortización después de eso) los pagos en 1971 hubieren sido de US\$ 153 millones y, en 1975 y posteriormente, de US\$ 192 millones. Este ejemplo puede ilustrar cuánta diferencia, en la carga de la deuda, puede resultar de distintas modalidades de préstamo. Tales diferencias en los términos efectivamente existen, y se contrajo una porción de la deuda con términos aún más onerosos que los utilizados en la ilustración.

Por esta razón hemos usado la expresión "préstamos externos" en lugar de "ayuda financiera". Conduce a conceptos erróneos ex tender el término "ayuda financiera" para cubrir aquella parte de la deuda contraída en términos comerciales. Deberla limitarse más bien a aquella porción de la deuda contraída en términos menos que comerciales o,

⁸ Suponiendo contrataciones de US\$ 440 millones y pagos de amortizaciones de US\$ 78 millones durante este año.

estrictamente hablando, al subsidio anual calculado que esto implica, lo cual reduciría el monto de "ayuda" considerablemente. Por otra parte, es sin duda verdad que los préstamos hechos en base comercial no podrían haber sido contraídos en la misma magnitud a través de canales comerciales. En este sentido hay un elemento de ayuda en los préstamos más grandes a intereses más altos. Evidentemente la frase es ambigua y parece más seguro hablar de préstamos externos en distintas condiciones y términos.

Esta discusión ha tendido a subrayar las posibles desventajas y complejidades asociadas con los empréstitos externos, puesto que las ventajas de aliviar la limitación de divisas, en caso en que esta sea la limitación operativa o clave, son bien conocidas y no necesitan énfasis. Otra ventaja sería la de promover la inversión interna en sectores considerados estratégicos con la más alta prioridad en el plan nacional.

f) Implicaciones de Política

La discusión anterior pudo haber dado la impresión de ser muy teórica, pero tiene definitivas Implicaciones prácticas de política, que pueden resumirse como sigue:

1. Los préstamos, como las exportaciones constituyen un costo real para el país y se debería hacer todo esfuerzo posible para recibir el valor completo a cambio de ambos. El costo de oportunidad de bienes y servicios que actualmente se está pagando por medio de las exportaciones se mide por la canalización de los recursos productivos a las exportaciones que podrían haberse usado para aumentar los bienes y servicios para uso doméstico. El costo de bienes y servicios garantizado por los préstamos se mide por las exportaciones necesarias en el futuro para cubrir el servicio de la deuda.

2. Si el vencimiento de la deuda es largo y la tasa de interés es baja, la carga anual es naturalmente mucho menor que en el caso contrario. Un préstamo a cinco años a tasas comerciales de interés deben a considerarse como casi igual a una transacción en efectivo y la contribución de los bienes obtenidos en esta forma debería sujetarse a un escrutinio tan estricto como si se estuvieran pagando con fondos provenientes de exportaciones corrientes. En la práctica real, la existencia de créditos a corto plazo con frecuencia induce importaciones para las cuales no se hubieran asignado ganancias de divisas corrientes.

3. Por lo tanto, si se recurre a préstamos para importaciones, los criterios del uso de los fondos deberían ser tan estrictos como aquellos que se aplican a los bienes obtenidos por exportaciones corrientes y se debería hacer todo esfuerzo posible para garantizar los términos más favorables, tanto en el vencimiento como en la tasa de interés.

4. Un país que financia parte sustancial de sus importaciones por medio de préstamos a tasas comerciales de interés puede en poco tiempo encontrarse en la penosa posición de tener que prestar sumas mayores solo para cubrir el servicio de la deuda pendiente. De no ser así, se convertiría en exportador neto de capital por el cual no recibiría utilidad alguna en el futuro. Un país que se encuentra en tal situación ha perdido hasta cierto punto el control de su propia planeación, debido a que la necesidad de garantizar un volumen de préstamos cada vez mayor para satisfacer el servicio de la deuda y efectuar una transferencia neta de recursos llega a ser suprema y ejerce una gran influencia en la planeación nacional y en las prioridades.

5. El servicio de la deuda continúa inexorablemente cada día y cada hora del año. Las exportaciones, por otra parte, son vulnerables a cambios bruscos y adversos,

como también lo es la disponibilidad del financiamiento externo. Cuanto mayor es el servicio de la deuda, por lo tanto, tanto más vulnerable es la economía.

6. En vista de estas consideraciones parecería prudente a) cubrir una porción de importaciones corrientes tan grande como sea posible, a través de las exportaciones corrientes; b) asegurarse de que las importaciones sean de alta prioridad y que satisfagan las necesidades de un plan general de desarrollo bien concebido; c) tratar de obtener los términos más favorables para los préstamos que se hagan.

7. Un país que ha dependido en forma considerable de los préstamos, en el pasado, es vulnerable a desarrollos adversos. En el caso de tales desarrollos las alternativas pueden ser la necesidad de solicitar un refinanciamiento en términos más favorables, la moratoria, o someterse a condiciones onerosas para obtener nuevos préstamos. Los préstamos de corto vencimiento están particularmente abiertos a estas críticas y se debería recurrir a ellos solamente en circunstancias excepcionales.

8. Las alternativas a los préstamos excesivos son aumento en las exportaciones y disminución en la limitación de las divisas por medio del desarrollo de un patrón doméstico de demanda y un uso de equipo que satisfaga mayor número de las necesidades de la gente con menos importaciones. La relación entre las importaciones y el crecimiento no es fija e inalterable sino que puede verse afectada por la planeación nacional.

9. Como medidas suplementarias se podría considerar el mantenimiento del costo anual del servicio de la deuda por debajo de cierta cifra, digamos, el 15 o 20 por ciento de las ganancias de divisas o menos. Tal meta, si bien es hasta cierto punto arbitraria, puesto que no hay manera de determinar lo que es un nivel "seguro", serviría el muy útil propósito de enfocar la atención en las diversas medidas que hemos sugerido como deseables: aumentar en las exportaciones, recurrir en grado menor a empréstitos, especialmente de vencimientos cortos y a altas tasas de interés, y un mayor énfasis en las importaciones de valor estratégico en el plan y uso intensivo de tales importaciones.

10. Sería deseable procurar obtener la meta donde las diversas autoridades prestatarias internacionales, actuando de común acuerdo, hicieran un préstamo al país para apoyar el plan nacional, en el cual a) estuvieran aún indicados en forma clara los fines para los cuales se emplearían las divisas; b) se tomarían medidas para garantizar el valor estratégico máximo de las importaciones, y c) la movilización y canalización de fondos en moneda local fuera una combinación de desviar los recursos productivos y de asegurar un aumento en la utilización de los factores nacionales de producción. Los préstamos para la balanza de pagos, sin estas condiciones, podrían producir beneficio muy reducido y dejar la economía más vulnerable.

11. Bajo las condiciones de (10), el Plan de Desarrollo suministraría los criterios para la asignación tanto de divisas de ahorros domésticos. Los criterios podrían designarse en tramo general, como la eliminación de cuellos de botella o de limitaciones sucesivas a la mejor utilización o mayor movilidad de los recursos domésticos y de divisas en la producción de bienes de consumo masivo. Los campos estratégicos que merecen mayor concentración por las razones expuestas en este documento serían los indicados en la estrategia del plan, con la estipulación de satisfacer las necesidades de mayor capacidad industrial y agrícola bajo condiciones de uso intensivo a medida que creciera la demanda de los productos de estos sectores.

12. Se debe procurar que los gastos internos financiados por pesos movilizados por la venta de moneda extranjera prestada estén compensados con ahorros voluntarios, o que los recursos reales utilizados en tales gastos sean aquellos que anteriormente

fueron subutilizados o utilizados en forma deficiente. En esta última forma, el costo de oportunidad se mantiene bajo, el aumento en la producción contrarresta el aumento en los gastos y la presión inflacionaria disminuye.

13. Un estado de inmovilidad extensa y sostenida, en otras palabras, es compatible con altos costos de oportunidad y con inflación. De ahí que no se debieran emprender nuevos gastos o actividades sin tratar de evaluar el probable costo de oportunidad por una parte y la adición al producto por la otra. Puede parecer paradójico, pero un aumento en los gastos a fin de proveer mejores empleos para la mano de obra de baja remuneración debe estar acompañado de una economía estricta en el uso de mano de obra mejor remunerada y de capital, y de medidas para asegurar una propensión marginal alta a ahorrar, es decir cuanto mayor es la cantidad de ahorros provenientes de los ingresos adicionales creados, tanto mayor es la cantidad de ascenso de la mano de obra de baja remuneración sin presiones inflacionarias.

14. Los préstamos externos constituyen elemento integral del plan general. Su volumen, términos y fines, sin embargo, deberían estar sujetos a un control mucho más estricto que ahora. De no ser así puede haber tendencia a prestar tanto como sea posible, sin considerar las condiciones del préstamo, su uso prioritario, sin preocuparse lo suficientemente de las repercusiones internas o del costo eventual que implica.

15. Eventualmente es de esperarse que un consorcio de prestamistas extranjeros trabajen con el Departamento de Planeación en el desarrollo conjunto de un plan general de un país, diseñado para lograr mayor medida de bienestar en forma más acelerada. Esto no significaría que no sea necesaria asistencia técnica para programas individuales. Lo que significa es que el problema del desarrollo se consideraría y estudiaría principalmente como un solo problema y no como un conglomerado de muchos problemas separados, unidos tenuemente y remotamente por su impacto en una estimada tasa de crecimiento en el producto bruto.

Sobre todo es importante que nuestra capacidad de contraer deudas no se agote sin haber logrado el esfuerzo mínimo crítico que requiere la transición a la categoría de desarrollo económico. Para tal esfuerzo, los préstamos extranjeros podrían hacer una gran contribución.

16. Una posible alternativa a los usos de fondos y la obtención de términos más favorables mencionados anteriormente podría ser la de restringir nuevos préstamos en algún punto en los próximos dos o tres años, a un monto suficiente para contrarrestar el creciente servicio de la deuda. Esto implicaría creciente volumen de préstamos pero ninguna transferencia neta de recursos y, como se espera y anticipa, disminución en la relación servicio de la deuda exportaciones de bienes y servicios. Esta alternativa, sin embargo, sería de segunda prioridad y menos deseable que la indicada en (15).