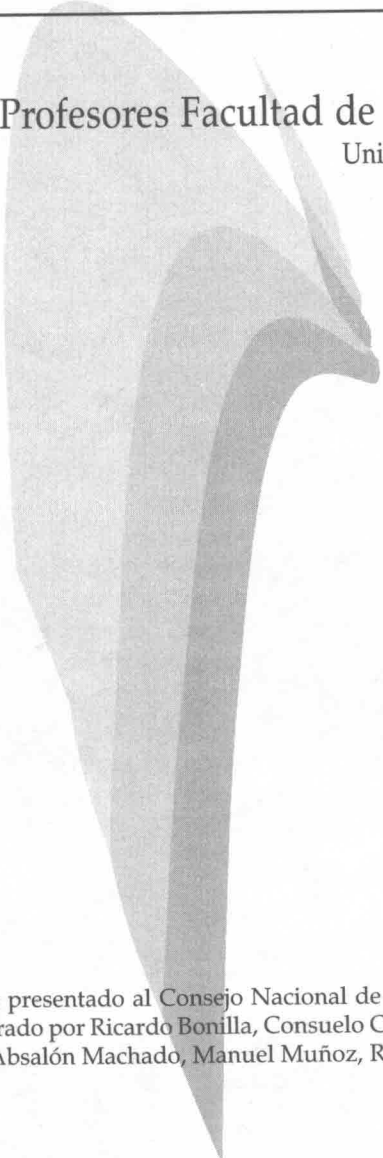


---

# COMENTARIOS AL SALTO SOCIAL

---

Profesores Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Colombia



Documento presentado al Consejo Nacional de Planeación el 22 de diciembre de 1994. Elaborado por Ricardo Bonilla, Consuelo Corredor, César Giraldo, Jorge Iván González, Absalón Machado, Manuel Muñoz, Ricardo Romero y Alvaro Zerda.

## ASPECTOS MACROECONÓMICOS

1. El Plan considera que la política social es un componente central de la estrategia macroeconómica. A diferencia de la administración Gaviria, lo social ha dejado de ser un asunto marginal, es consustancial al desarrollo y, por tanto, se le confiere una dimensión cualitativamente diferente. Con esta orientación, el Plan sienta una bases sólidas para conjugar el crecimiento económico con el bienestar de la mayoría de la población.
2. Aunque el Plan reconoce los efectos desestabilizadores del excesivo flujo de capitales internacionales, no se atreve a reconocer el carácter *especulativo* de la economía colombiana. Esta omisión en el diagnóstico dificulta la comprensión de lo que está sucediendo con la tasa de cambio y con los elevados intereses domésticos. El fracaso de la administración Gaviria en este campo demostró que el equilibrio cambiario no se logra con medidas exclusivamente monetarias. El Plan debería exponer claramente cuáles son los mecanismos que el gobierno considera idóneos para estabilizar la tasa de cambio. En las actuales circunstancias es indispensable establecer algún control de cambios. ¿Acaso el Plan lo sugiere cuando recomienda "mantener ciertas restricciones a la apertura financiera para que la apertura comercial tenga éxito"?<sup>1</sup> Sería necesario, entonces, hacer explícitos el contenido y los alcances de esta afirmación. El control de cambios debe ser uno de los temas

---

1 Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998*, Bogotá, 1994, página 45.

centrales en la discusión sobre el diseño macroeconómico del plan de desarrollo.

3. La reciente decisión de no comprar dólares, adoptada por la Junta Directiva del Banco de la República, acelera el proceso de revaluación del peso y evidencia que las lógicas de acción del Banco Central *son incompatibles* con las del gobierno. Mientras que la autoridad bancaria insiste en privilegiar el uso de mecanismos monetarios, el gobierno intenta proponer medidas de carácter más estructural. No son muy claros los alcances y los límites de la "autonomía administrativa, patrimonial y técnica" del Banco de la República que enuncia la ley 31 de 1992. Tal y como afirma dicha ley, la política monetaria debe ser compatible con la política macroeconómica. Este mandato no se está cumpliendo. Las decisiones de las autoridades monetarias no están consultando los proyectos de mediano plazo que traza el Ejecutivo. El Plan debería contemplar la forma y los medios para articular y coordinar las políticas monetaria, cambiaria, sectorial y fiscal.
4. Hay incoherencias entre el pacto social y la política monetaria. Mientras que el pacto social tiene el mérito de abrir la discusión pública sobre las causas estructurales de la inflación (inercia, acuerdos institucionales, condiciones de oferta, costos), la política monetaria continúa restringiendo la lucha contra la inflación al control de los agregados monetarios.
5. La caída del ahorro privado y la política monetaria restrictiva han inducido el aumento de las tasas de interés. Y el diferencial entre las tasas de interés domésticas y las internacionales ha incentivado el ingreso de capitales especulativos.

## EQUIDAD Y DESARROLLO

6. El punto más positivo del Plan es el reconocimiento de que el crecimiento no implica por sí mismo el desarrollo y que, por tanto, se requieren políticas específicas para beneficiar al conjunto de la población, pues los frutos del crecimiento hasta ahora se han concentrado en unos pocos. De ahí que el Plan proponga, acertadamente, superar la dicotomía entre política económica y política social, integrándolas en búsqueda de la equidad como propósito explícito del desarrollo.
7. Para ser consecuente con el propósito de equidad, el Plan debería plantear estrategias que mejoren la distribución primaria del ingreso. Las alusiones a las reformas agraria y urbana, al estímulo

de economías solidarias y a la creación de microempresas son insuficientes. Deben establecerse otros mecanismos, como democratizar efectivamente la propiedad de las empresas que se vayan a privatizar. El pacto social debería servir para garantizar una adecuada distribución de los frutos del crecimiento y para acordar políticas que lleven a una democratización de la propiedad. El Plan minimiza la importancia de la capacidad redistributiva de la política tributaria.

8. Admitiendo que la equidad es un propósito central del Plan, debemos buscar que las estrategias se encaminen a remover realmente los factores estructurales que impiden alcanzarla. Examinemos entonces dos importantes barreras para el logro de la equidad en el país: la posición inicial en el tejido social y la ubicación territorial. Las personas no escogen las condiciones en que nacen, y las enormes desigualdades socioeconómicas que existen en Colombia constituyen un entorno favorable para la reproducción de esas mismas condiciones. La desigualdad distributiva se expresa territorialmente en las profundas disparidades sociogeográficas. Las diferencias socioeconómicas y regionales se entrelazan con las diferencias de oportunidades y se refuerzan mutuamente. Por tanto, para lograr la equidad es necesario tratar en forma desigual a los desiguales: la disparidad inicial debe ser compensada en forma explícita mediante políticas diferenciales. En nuestro caso, se trata de identificar grupos de población específicos que deben ser no sólo objeto de esas políticas sino también protagonistas del desarrollo.
9. El Plan se queda corto cuando hace referencia a grupos de población específicos: mujeres, niños, ancianos, etnias, microempresarios, campesinos y artesanos. A pesar de ser "el tiempo de la gente", son más los enunciados generales y los lugares comunes que las estrategias concretas y los medios adecuados para vincularlos en forma estable, productiva, creativa y digna a las dinámicas económica y sociopolítica.
10. En materia de educación básica, el problema no es tan apremiante en cobertura como en calidad. Sería aconsejable una agresiva estrategia de capacitación y de formación de los maestros, principalmente en las zonas rurales. La equidad tiene mucho que ver con la calidad y la pertinencia de lo que se pretende enseñar pero sobre todo de lo que realmente se aprende.
11. Las estrategias para la niñez, la tercera edad y los discapacitados enuncian programas de carácter muy general y parecen políticas

paliativas y asistenciales. No hay una estrategia ambiciosa, integral y coherente para generar ingresos familiares que permitan que las familias asuman adecuadamente el desarrollo de estas personas. Tomemos como ejemplo la creciente cantidad de niños colombianos que no pueden ir a la escuela porque deben ocuparse en actividades que les reporten unos ingresos, así sean ínfimos. El problema no obedece únicamente a que no tengan acceso a la escuela: también existen las limitaciones familiares y los costos de oportunidad de tener un chico en la escuela.

12. En cuanto a la participación de la mujer, la única acción concreta mencionada en el Plan consiste en los programas de emergencia, meramente asistenciales, de la Red de Solidaridad. Aquí también se necesitan estrategias y acciones concretas que garanticen su vinculación estable y en condiciones de igualdad a los circuitos económicos y a los servicios sociales. Se enuncia la "ampliación de la cobertura en los programas que han mostrado mejores resultados y [que] se pondrán en marcha iniciativas nuevas", pero no se identifican los programas y las iniciativas ni siquiera se enumeran. Algo semejante ocurre con las minorías étnicas, con respecto a las cuales no se va más allá de los principios constitucionales.
13. En lo que se refiere a la pequeña propiedad y la economía solidaria, sería importante destacar su enorme contribución en la producción de bienes de consumo popular. El plan para la microempresa estipula una suma de 600 mil millones de pesos, que resulta precaria para financiar los 700 mil créditos proyectados. ¿Por qué razón el programa para microempresas se limita al ámbito urbano? El Plan debería incluir programas para promoverlas en las áreas rurales, particularmente en actividades ligadas al desarrollo agroindustrial, totalmente ausente en el plan. Se tocan aspectos relacionados con el acceso a recursos productivos (crédito y asistencia tecnológica), pero se dejan de lado los servicios sociales. Sería deseable dar prioridad a los programas de microempresas en las regiones más pobres, donde se carece de fuentes de empleo productivo asalariado. Es preocupante que en el Plan no se adopte una perspectiva regional después de admitir que los desequilibrios regionales son una seria barrera a la equidad.
14. En cuanto al desarrollo rural campesino, el mero otorgamiento de subsidios para compra de tierras supone la existencia de un mercado amplio y flexible y de una oferta suficiente en cantidad y calidad, los cuales no existen en el país. Se pretende que los pequeños productores tengan acceso a la propiedad, mediante fondos para compra, sin tocar para nada el problema de la estruc-

tura y concentración de la propiedad. Es difícil democratizar la propiedad sin afectar el monopolio territorial y las relaciones de poder. A los grandes propietarios rurales, armados y no armados, se verán enfrentados pequeños productores en condiciones de negociación muy desiguales.

En cuanto a la provisión de servicios sociales, se enuncia una serie de buenos propósitos y tan sólo se menciona un programa de empleo de emergencia, adscrito a la Red. El programa de mejoras en vivienda se inscribe en la Red y no apunta a transformar las condiciones físicas y de hacinamiento, que no son nada despreciables. La Red es insuficiente para superar las enormes deficiencias en servicios públicos. El programa de desarrollo alternativo repite la anunciada sustitución de cultivos, sin referirse al éxito o al fracaso de los controvertidos programas que se adelantan actualmente. Y en cuanto a la colonización, a pesar de ser uno de los problemas más estudiados en el país, se limita a afirmaciones generales carentes de contenido.

15. En justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana, se enumeran propósitos que no superan el contenido de la Constitución y no se establecen metas cuantificables ni recursos concretos. Varias veces se afirma que el problema no se circunscribe al volumen de recursos, pero no se definen estrategias concretas para lograr una mayor eficiencia y establecer responsabilidades y sanciones. Así, esta enumeración de propósitos tiene un carácter indicativo más que imperativo. En este punto cabría considerar un grupo de población específico: los desplazados de la violencia, para el que se anuncia "un Programa Nacional de Protección y Asistencia Integral", sin fijar su alcance y contenido. La relocalización e integración de los desplazados es un deber imperioso del Estado que hoy no les garantiza posibilidades de asentamiento ni el respeto de sus vidas.
16. Una carencia importante es la falta de objetivos en materia de cultura política y de mecanismos para erradicar vicios como el clientelismo y la corrupción. Cabría insistir en la necesidad de nuevas formas de hacer política y de programas para recobrar la legitimidad del Estado y de sus instituciones.
17. Aunque el Plan aborda el desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, se queda corto en la esfera política. Los sentimientos de pertenencia, identidad y cohesión social son fundamentales en la construcción de una cultura política que supere las relaciones primarias de compadrazgo, clientelismo y lealtad

personal. Es necesario apostar a la modificación de las actuales relaciones de poder, una seria barrera a la equidad. Los sectores económicamente más débiles son por lo general los más débiles políticamente. Carecen de espacios y de formas organizativas para dar a conocer sus demandas ya sea en forma directa o a través de mediaciones efectivas. De ahí que sea importante persistir en la descentralización, en la concertación y en la participación ciudadana como medios para reconocer su papel de sujetos políticos e interlocutores legítimos, así como el de actores sociales gestores de su propio desarrollo, única vía para construir una identidad, un sentido de pertenencia y una cohesión social que reflejen la idea de Nación como comunidad política.

## **POLÍTICAS COMERCIAL E INDUSTRIAL**

18. El Plan busca profundizar la internacionalización de la economía construyendo y consolidando nuevas ventajas competitivas. Establece políticas horizontales de mutuo beneficio para productores y consumidores y políticas sectoriales activas que ayuden a remover los obstáculos para lograr mayores niveles de productividad. El diseño de las políticas horizontales busca ofrecer reglas de juego claras: un marco macroeconómico adecuado, el impulso a la construcción de infraestructura, la consolidación de una política nacional de ciencia y tecnología, la capacitación de recursos humanos y el desarrollo de un plan estratégico de exportaciones. La política comercial está configurada en un sentido horizontal, mientras que la política industrial tiene componentes horizontales y verticales no definidos en el Plan.
19. En las negociaciones internacionales, los compromisos del país deben regirse por los principios de equidad y reciprocidad. El Plan hace mención expresa a la reciprocidad pero no menciona la equidad. En los acuerdos con México y en lo que se adelante con respecto al Nafta, deben tenerse en cuenta las asimetrías o desniveles en los grados de desarrollo de los países. En las negociaciones con Estados Unidos debería plantearse la desgravación arancelaria de todos los productos no incluidos en las preferencias del Atpa y, además, la estabilidad y duración de los acuerdos. También deben reexaminarse las excepciones al Arancel Externo Común Andino.
20. El Plan Estratégico Exportador incluye buena parte de las propuestas gremiales reunidas por Analdex. El rediseño de los estímulos concuerda con la temporalidad permitida por el Gatt. Debe

insistirse en los controles de calidad y medio ambiente, en el tratamiento de los bienes de capital y de ingeniería y en el régimen de maquila. Aún sin imponer los sellos de calidad, es indispensable mejorar la presentación del producto colombiano como primer paso para demostrar su calidad. Las políticas de financiamiento para exportar bienes de capital y participar en licitaciones internacionales deben ser recíprocas, a fin de que los productores nacionales compitan con los importadores en igualdad de condiciones en el mercado interno. Por tanto, debe buscarse un tratamiento similar al de las exportaciones por defecto, es decir, el de sustitución de importaciones. El régimen maquilador puede asimilarse al de las zonas francas sin la obligatoriedad del traslado físico a dichas zonas.

21. Los estímulos a la competencia en el mercado interno atañen a la política cambiaria, al control de la competencia desleal y al contrabando. La primera ya se comentó en los puntos 2 y 3. En cuanto a la competencia desleal y al contrabando, debe reforzarse el seguimiento a la subfacturación y exigirse que el producto importado sea de buena calidad. Para combatir estos dos males se están definiendo precios de referencia y se está estudiando el recurso a las cláusulas de salvaguardia.
22. El Plan menciona la creación de un verdadero estatuto de promoción de la competencia. Es deseable que se difundan los criterios que guiarán dicho estatuto, ya que en algunos de los sectores propuestos por el Plan parece difícil la existencia de competencia.
23. La competencia no siempre garantiza la asignación eficiente de los recursos. El Plan se refiere, por ejemplo, a la expansión de la generación eléctrica. Afirma que ésta contará con una activa participación del sector privado. "Con los activos de generación se conformará un *holding*, con miras a incentivar la rápida introducción de competencia real en este campo y facilitar la vinculación de capital privado". Esto, por supuesto, no garantiza la competencia entre las compañías generadoras.
24. Debe tenerse en cuenta que el control del contrabando no es estrictamente aduanero. Es necesario que haya una decisión política firme para controlar el lavado de dólares y el flujo de capitales internacionales. Véase el punto 2, a propósito del control de cambios.
25. La política industrial se concentra en las propuestas de carácter horizontal: el Plan enfatiza el apoyo al desarrollo tecnológico, el financiamiento, el fomento a la subcontratación, las incubadoras de tecnología, el papel de las compras estatales, la promoción de



la competencia y la participación de la inversión extranjera. Las políticas verticales quedan circunscritas a los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Es muy positivo que el Plan haya incorporado la concepción de "cadena productiva" por encima de la noción de rama industrial. También cabe destacar que el Plan recoge la mayor parte de las propuestas de los gremios que lideran el desarrollo industrial del país, la Andi y Fedemetal, expresadas en los documentos del Consejo Gremial Nacional y la Plataforma de Fedemetal.

26. Su punto débil es la concepción del desarrollo tecnológico y de su financiación. Para crear las redes de innovación se propone aumentar el gasto de 0.5 por ciento al 1 por ciento del Pib en cuatro años. La mitad de dichos recursos provendrían del sector privado. El Plan debería incorporar directrices y prioridades para asimilar las nuevas tecnologías en mecatrónica, electrónicos, automóviles y confecciones de diseño. Debe explorarse la posibilidad de construir ventajas competitivas en biotecnología y nuevos materiales. No es conveniente consolidar 25 centros de investigación y dejar a las fuerzas del mercado las directrices de investigación y desarrollo. Es indispensable configurar un mapa de la Colombia del año 2025 prefigurando la reconversión industrial. Las políticas de financiamiento industrial deben ligarse al fomento de la industria de bienes de capital y a la política de compras oficiales. En el Plan se esbozan el principio de desagregación tecnológica y las líneas de crédito para apoyar la participación en licitaciones nacionales e internacionales. Es importante establecer directrices para la Comisión Mixta de Compras Oficiales con respecto a los componentes de la desagregación tecnológica para evitar la presencia de sustitutos técnicos que descalifican a los productores nacionales. En cuanto a la financiación, los productores nacionales deben tener condiciones de igualdad con los proveedores internacionales en materia de plazos y tasas de interés. El Plan trata esta cuestión en forma muy ambigua.
27. Promover la competencia es un propósito encomiable, mejor aún sería establecer los lineamientos del estatuto para promoverla. En el caso de los bienes no transables y particularmente en servicios públicos e infraestructura, es necesario fijar pautas para el desmembramiento de las empresas, para el ingreso de otros operadores y para establecer estrategias de regionalización y apertura de capital, por venta de activos o por conversión de empresas públicas en mixtas. Las políticas de privatización y de regulación deben ser transparentes y el Plan debe formularlas con mayor claridad.

28. El estímulo a la inversión extranjera no puede tener como elemento central la suscripción de nuevos acuerdos de protección. Aquí, igual que con la Red Nacional de Subcontratación, el problema de fondo es la concepción sobre reconversión industrial y construcción del parque industrial para el año 2025. Los flujos mundiales de inversión son más intensos en las áreas de nuevas tecnologías que en las de productos básicos. En Colombia se han diseñado mecanismos para atraer inversión extranjera en petróleo, pero se han hecho pocos esfuerzos para diversificar la producción de bienes de capital y de consumo durable. Las opciones de subcontratación internacional y las alianzas estratégicas deben propiciar la asimilación y el desarrollo tecnológico.
29. El Plan refleja una buena dosis de concertación. La mayor parte de los enunciados fueron formulados por los gremios económicos y constituyen el primer paso para firmar los acuerdos sectoriales de competitividad. El propósito explícito es mejorar la competitividad del país, pero las directrices y prioridades se fijarán en los acuerdos sectoriales que pondrán en marcha los Centros-Redes y definirán las políticas de capacitación. Así, en el Plan estos aspectos aparecen como formulaciones genéricas.
30. No hay claridad sobre los programas de infraestructura y la participación del sector privado. Es necesario hacer explícita la política de privatización y regulación. La competencia en los servicios públicos debe ofrecer buenas condiciones de inversión para estas empresas y mayor autonomía financiera sin quedar atados a los Programas Unificados de Caja. Debe examinarse la posibilidad de conformar empresas mixtas.

## **POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

31. Pese a que en el Plan se afirma estar a favor de políticas sectoriales específicas, en su redacción actual aún persiste la formulación de estrategias "transversales" que no establecen políticas o acciones para lograr los objetivos enunciados en sus diferentes frentes. Es necesario, entonces, definir los aspectos claves de cada problemática y los programas correspondientes.
32. Aunque el documento plantea la necesidad de mejorar la calidad de la educación (capítulo 5), sus parámetros son los ya tradicionales: la formación académica se concibe únicamente como una escala para ingresar en la Universidad. No va más allá de breves alusiones a un "sistema de educación laboral" sin especificar en

- qué consistiría (página 85). Como éste es uno de los problemas centrales del sistema educativo colombiano, como reconoce la "comisión de sabios", es necesario que el Plan proponga una reforma explícita de la educación básica y media que ofrezca diferentes opciones a los educandos, cuyo espíritu sea crear una "cultura de lo técnico", buscando conformar un sistema integral de formación de recursos humanos que involucre a las universidades, a las instituciones de formación profesional y a las mismas empresas.
33. De acuerdo con los lineamientos del Plan, la política nacional de ciencia y tecnología es un programa clave de la estrategia para mejorar la competitividad de la economía, y estará coordinada por la Consejería correspondiente (capítulo 6). Sin embargo, sus enunciados y su diseño son aún muy generales, y no parece haber estrategias adecuadas para que el país se encamine por las nuevas sendas de desarrollo tecnológico. El documento final debería incluir estrategias de desarrollo industrial que identifiquen claramente las prioridades que se asignan al conocimiento y al manejo de la tecnología más reciente en el campo de microelectrónica, la biotecnología y los nuevos materiales, con programas específicos en cada área.
  34. El Plan refleja un concepto novedoso en política de ciencia y tecnología: las redes de innovación, encadenadas a las empresas y sostén para aquéllas que requieran apoyo en investigación, información y servicios tecnológicos (página 139). Sin embargo, la propuesta no profundiza en el punto clave de la característica de los sistemas productivos actuales: la generación y circulación de conocimiento, y su apropiación. Es necesario que se definan los mecanismos con que se piensa articular la producción de conocimientos y el desarrollo científico a los procesos productivos y formativos, asignando la financiación correspondiente.
  35. La industria colombiana actual y el proceso mediante el cual ésta se conformado han mostrado limitaciones para jalonar cambios estructurales y generar empleo al ritmo que requiere el país. El Plan omite toda consideración al respecto. Cabe sugerir, entonces, que en la política de modernización industrial (página 152) se incluya un programa específico de creación de incentivos para la inversión productiva en sectores manufactureros diferentes a los tradicionales, que utilicen las nuevas tecnologías, elaboren productos sofisticados y generen nuevos empleos, haciendo explícitos los incentivos para cada sector seleccionado y los criterios para seleccionarlo.

36. Una de las fuentes de competitividad de una nación reside en las estructuras de sus mercados internos que, en la medida en que sean más competitivos, son el escenario donde las empresas desarrollan y prueban sus fortalezas para ser exitosas en los mercados internacionales. El plan considera la posibilidad de establecer una norma que promueva la competencia. No obstante, dada la estructura de la industria colombiana y el papel que *El Salto Social* asigna a la pequeña y la mediana empresas (Pyme), para lograr las metas de competitividad, empleo, etcétera, es imprescindible expedir una nueva ley que garantice la democratización de la propiedad y la concurrencia de los mercados.
37. El Plan resalta el papel que juegan las Pyme en la generación de empleo y en el desarrollo productivo del país, también establece el monto de los recursos destinados a apoyarlas. Sin embargo, no expone las acciones y medidas concretas para lograr su fortalecimiento en los sectores que se definen como estratégicos y tampoco en los tradicionales.

## POLÍTICA AGROPECUARIA

38. Es necesario dar mayor énfasis al desarrollo institucional para que las políticas e instrumentos se reflejen en acciones efectivas y eficientes de las entidades encargadas de su ejecución. Se le debe dar cuerpo a la idea de crear un programa de desarrollo institucional de la Nación y las entidades territoriales. En el caso del sector agrario, se sugiere crear una misión de adecuación institucional para que en un plazo breve reduzca la tramitología existente en todos los ámbitos (crédito, tecnología, acceso a los fondos de cofinanciación) y elabore un sistema ágil para acceder a recursos y servicios, sobre todo en los niveles regionales y locales. Esta misión podría, además, revisar el actual esquema institucional del sector para precisar qué sobra, qué falta, y establecer una diferenciación de los municipios según su capacidad institucional para el desarrollo.
39. En el caso de la economía campesina es necesario introducir niveles socioeconómicos para diseñar estrategias acordes con la viabilidad social y económica cada grupo. Esta categorización también debería ser regional, para actuar eficazmente sobre grupos más homogéneos. Esto implica revisar el esquema de cofinanciación, dando al Fondo Dri la capacidad para impulsar estrategias de desarrollo rural diferenciadas por regiones y grupos, con apoyo de las Secretarías de Agricultura u otros entes regionales, los cuales deben ser fortalecidos.

40. Aunque el empleo es uno de los objetivos estratégicos del Plan, la propuesta para el sector agropecuario, más coyuntural que estructural, no parece ir encaminada a crear empleos permanentes sino a recuperar los que se han perdido. Es necesario diseñar una estrategia para crear empleos rurales más permanentes, no necesariamente agrícolas, articulando las estrategias de microempresas rurales con la agroindustria rural, la ampliación de servicios, la conservación y el manejo de recursos naturales, el agroturismo, el comercio y las artesanías. El Plan debería fortalecer e integrar todas estas fuentes de ingresos y empleos extraprediales en un programa de empleo y desarrollo regional que atenúe la migración rural urbana.
41. Hasta ahora, el movimiento cooperativo rural ha sido relativamente pobre, excepto en los sectores lechero y cafetero. El Plan es igualmente pobre en sugerencias para fortalecer el cooperativismo rural, aunque tenga un gran potencial para resolver problemas de comercialización, promover una agroindustria rural articulada a los circuitos agroindustriales ya consolidados, mejorar el acceso a ciertos servicios, promover el ahorro rural y conformar un sistema financiero rural que compita con el actual o abra nuevas alternativas. Cabe pensar en incluir una estrategia de fortalecimiento y desarrollo del sistema cooperativo rural, con incentivos adecuados, revisando su estructura institucional y dotándolo de instrumentos y recursos que permitan superar su inercia actual.
42. Las proyecciones de los recursos contemplados en el Plan indican que el gasto social rural pasará de 0.27 por ciento del Pib en 1991-1994 a 0.40 por ciento en 1995-1998. Esta participación es muy baja dentro del total y su aumento es inferior al del conjunto del gasto social, que pasa de 5.17 por ciento en 1991-1994 a 8.66 por ciento en 1995-1998. Igual sucede con la inversión agrícola, cuyo crecimiento es inferior al total del sector público consolidado. Estas proyecciones no se compadecen con la enorme brecha de ingresos y pobreza entre el campo y la ciudad. Se recomienda revisar el gasto social y la inversión rurales, incrementándolos por lo menos al mismo ritmo en que se piensa aumentar los volúmenes totales.
43. Se sugiere también la revisión de todos los programas y currículos de las universidades e institutos técnicos que trabajan para el sector agropecuario, a fin de actualizar la enseñanza de las disciplinas relacionadas con el sector rural y ponerla al día con respecto a la necesidades de formación de recursos humanos para la competitividad, la sostenibilidad y la equidad, así como para la

formación de un nuevo ciudadano. Esta revisión podría incluirse dentro de la reforma a la educación que proponemos en el punto 32.

## POLÍTICA FISCAL

44. Según el Plan, el "salto social" exige que el gasto público aumente tres puntos porcentuales por encima del crecimiento de la economía. Esta dinámica entra en contradicción con otro objetivo central de la política económica, que es el control de la inflación. El mayor dinamismo del gasto público se convertirá en un factor que presionará la demanda interna y, con ello, el nivel general de precios.
45. El Plan reconoce que no es fácil conciliar una menor inflación con un mayor gasto público. Para evitar que el gasto público desestabilice la política monetaria en el corto plazo, el Plan considera que es factible alcanzar el equilibrio fiscal. Este equilibrio se refiere al sector público consolidado, donde está escondido un déficit fiscal del Gobierno Nacional del 4 por ciento del Pib, anual promedio, entre 1995 y 1998. Dicho déficit será compensado por el superávit que obtiene Ecopetrol a través de la producción de Cusiana.
46. Debe tenerse en cuenta que el equilibrio fiscal de que habla el Plan es relativo. De un lado, porque está basado en la renta petrolera. Y del otro, porque los excedentes de Ecopetrol y de otras entidades públicas no necesariamente serán trasladados para el financiamiento de la Nación. Si se observan con cuidado las finanzas de ésta última se observa que para el período 1995-1998 se está suponiendo que los niveles tributarios (de los impuestos nacionales) llegarán a una cifra aproximada del 15 por ciento del Pib, cifra que es alta para los estándares de una economía como la colombiana (cuadro 4.3 del Plan).
47. Además, el gobierno debe recurrir a financiamiento interno (bonos de deuda pública) del orden del 3.5 por ciento del Pib en promedio. Estos recursos corresponderán casi a la mitad del ahorro financiero generado por toda la economía. En el pasado los recursos provenientes del financiamiento interno eran prácticamente insignificantes, de manera que lo que se prevé es una verdadera competencia con el sector privado por captar el ahorro. Sin duda, ello se reflejará en mayores tasas de interés.
48. El principal problema fiscal del país es el rápido crecimiento de la deuda pública interna, que acarrea tres dificultades: la emisión de títulos para esterilizar circulante ocasiona un mayor crecimiento de las tasas de interés, estimulando la afluencia de capitales y la

revaluación del peso (véanse los puntos 2 y 3). El costo de la política monetaria ha alcanzado sumas significativas que exigen recursos cada vez mayores del presupuesto. La deuda interna se maneja como una caja negra. Nadie sabe con certeza qué sucede allí. Sorprende que la mayor parte de las operaciones relacionadas con el manejo de la deuda interna se presenten en un renglón del Plan que se llama "Otros". En 1995, en la parte correspondiente al Gobierno Central, el rubro "Otros" representará el 4.8 por ciento del Pib (cuadro 4.4). Este porcentaje supera el gasto destinado al sector salud. Sería conveniente que en la nueva versión se haga un esfuerzo por precisar el contenido del rubro "Otros".

49. El gasto de la Nación crece no solamente como resultado del aumento del gasto social, también crece por las transferencias a los municipios que, por mandato constitucional, deben ser incrementadas. En el Plan no se observa que el traspaso de recursos a las regiones sea acompañado del traspaso de responsabilidades, lo que aliviaría las cargas financieras de la Nación. Crecen las transferencias, crecen los demás gastos de la Nación y crece el gasto de los gobiernos locales.
50. Los gobiernos locales no están asumiendo completamente las cargas que en teoría les debe trasladar la Nación. Además, se están endeudando para financiar programas de inversión. El problema reside en que todos se están endeudando al mismo tiempo, y puede ocurrir que el nivel de endeudamiento llegue a ser insostenible en términos macroeconómicos y financieros.
51. Las finanzas públicas ampliarán la demanda interna y aumentarán los costos de los recursos financieros (tasas de interés). Esta situación contradice los objetivos macroeconómicos, que buscan reducir las tasas de interés, desacelerar la demanda interna para controlar la inflación y defender la tasa de cambio.
52. El gobierno ha caído en un círculo vicioso. Por un lado, la política fiscal no concuerda con los objetivos de la política macroeconómica. Por el otro, la autoridad monetaria se ha concentrado en la meta de bajar la inflación a toda costa, manteniendo en cintura el crecimiento de los medios de pago. Pero si el dinero escasea como consecuencia de dicha política —como está pasando hoy día— inevitablemente se hará más costoso en moneda nacional (mayores tasas de interés) y en moneda extranjera (revaluación). La única forma de romper parcialmente ese círculo vicioso es permitiendo la revaluación del peso colombiano, como sucede hoy en

día. Esto significa que estamos contagiados de la enfermedad holandesa.

53. La enfermedad holandesa produce una embriaguez deliciosa porque a pesar de que el aparato productivo se destruye, la demanda interna se mantiene dinámica, los negocios prosperan, las actividades terciarias se expanden, el gasto público crece y el desempleo se reduce. Se presenta una ilusión de bonanza. Es lo que muestra el crecimiento de 5.7 por ciento del Pib en 1994. Los sectores agropecuario e industrial crecieron sólo a tasas de 2.1 y 3.3 por ciento respectivamente, mientras que el comercio, el sector financiero y los servicios comunales aumentaron a tasas de 5.1, 11.7 y 9.9 por ciento. Nuestra economía está cabalgando sobre la espuma. Cuando agotemos los recursos no renovables, nos encontraremos viviendo en una economía de papel.
54. La financiación del Plan sólo es factible si se realiza una reforma tributaria. La Contraloría General de la República estima que el déficit sería del 5 por ciento del Pib y no del 4 por ciento como se afirma en el Plan. Una reforma tributaria redistributiva tendría la ventaja de contribuir directamente al logro de la equidad.

## GESTIÓN PÚBLICA

55. Entre las estrategias de desarrollo industrial se destacan los acuerdos sectoriales de competitividad que se lograrán en el seno del Comité de la Apertura. Hay cierto consenso acerca de la necesidad de desagregar las políticas macroeconómicas generales en políticas sectoriales. Pero ello no es suficiente. La experiencia de los países que han logrado altos niveles de desarrollo industrial indica que el Estado no se ha limitado a ofrecer un marco macroeconómico adecuado sino que ha combinado las políticas macroeconómicas con múltiples políticas industriales (sectoriales), usualmente políticas selectivas, por sectores, por proyectos e incluso por empresas, cuando éstas son importancia estratégica para el desarrollo del país.
56. La existencia de un Comité de la Apertura para definir los acuerdos sectoriales de competitividad exige que haya concertación. Esta implica participación en el diseño de un modelo de gestión de la economía, más que la imposición desde afuera, por parte del Estado, de unos parámetros de desarrollo. Dadas las diferencias y las particularidades de los agentes que participan en el proceso de concertación, éste debe fundarse en la credibilidad mutua.



57. Un gran obstáculo para concretar las políticas estatales ha sido la baja capacidad operativa de las entidades del sector público. Más allá del epíteto de tramitología burocrática, la limitada capacidad de las instituciones públicas y sus agentes es una realidad insoslayable. Si bien esta afirmación no es generalizable, es forzoso reconocer que los agentes públicos en general desconocen el funcionamiento cotidiano de las unidades empresariales. Además de mejorar la capacidad técnica de los funcionarios, debe pensarse en la articulación de los diferentes ritmos y urgencias de las entidades gubernamentales y de las unidades microeconómicas. El Plan propone diversas estrategias para la administración pública. Las unidades de gestión, el sistema de información gerencial, los planes indicativos cuantificables y evaluables son propósitos interesantes. No obstante, cabe preguntar cuáles son los mecanismos expeditos para lograr una transformación organizacional tan ambiciosa. La cultura organizacional y los procesos que la alimentan y la mantienen no son objetos tan maleables como los planes y los programas que concebimos.
58. A propósito de la concertación y de la participación ciudadana, Fernando Cepeda decía: "Si solamente están organizados los poderosos y en nombre de la democracia se les abren a ellos las oportunidades de participar en el proceso decisorio gubernamental, lo que se está haciendo, ni más ni menos, es entregarles un nuevo recurso de poder y, por ende, añadir un nuevo privilegio a los que parecen ya tenerlos en abundancia y hasta en exceso".

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN

59. Aunque en el Plan se plantea la necesidad de incluir "módulos sobre niñez en las encuestas socioeconómicas", no hay ninguna otra referencia a los requerimientos de información necesarios para tener, a mediano y largo plazos, un diagnóstico de la situación y evolución de las condiciones sociales de la población. Por otro lado, en algunos aspectos del diagnóstico actual la información de la zona rural es muy precaria o inexistente. De modo que es necesario fortalecer los sistemas de información, especialmente en la zona rural.
60. El país ha avanzado bastante en materia de información, particularmente con la realización de encuestas de calidad de vida y de una Encuesta de Hogares anual que incluye la zona rural. Esto ha permitido mejorar nuestro conocimiento de las condiciones generales de vida y desarrollar indicadores para la población en situa-

ción de pobreza absoluta. Sin embargo, en el área rural subsisten algunos problemas, por ejemplo, en la medición de la pobreza absoluta mediante la línea de pobreza. Al no tener un conocimiento actualizado de los patrones de consumo de la población rural, la línea de pobreza se establece con base en información de hace más de diez años. Vale la pena pensar en desarrollar un programa de encuestas que permita actualizar la información. El Plan debería incluir la realización de una encuesta de alimentación y nutrición como la de 1981. También es necesaria una encuesta de ingresos y gastos en la zona rural.