

Comentarios al nuevo Plan de Desarrollo*

*Hernando Gómez Buendía
Roberto Junguito Bonnet*

A. Introducción

Para Cerrar la Brecha, *Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1985*, fue dado al conocimiento público en los primeros días del mes de noviembre, y se ha considerado oportuno hacer algunos comentarios generales sobre el Plan. Específicamente, se tratará de ubicar en forma breve al documento dentro del proceso de planeación en Colombia, señalando sus caracteres principales y los rasgos fundamentales de su contenido. Al lado de esta intención descriptiva, y para contribuir a la mejor ejecución del Plan, se avanzarán algunas anotaciones críticas y algunos interrogantes, sobre su viabilidad e implicaciones.

B. Antecedentes y estructura del Plan

El objetivo fundamental del actual

Plan es “lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo y por lo tanto, beneficie de manera especial al cincuenta por ciento más pobre de la sociedad colombiana”. De por sí, las metas del Plan no son novedosas; los objetivos de crecimiento, redistribución y empleo han sido explícitos en la planeación colombiana de los últimos 25 años; sin embargo, los planes difieren en la “valoración” concedida a las diversas metas, valoración que a menudo se encuentra implícita en la forma como se distribuye el gasto público. El Plan presente, en contraste con sus antecesores otorga prioridad a la meta de redistribución del ingreso.

A diferencia de otros planes, en particular *Las Cuatro Estrategias*, el Plan no discute en detalle la estrategia global perseguida. Sin embargo, su filosofía, fundamental es la de elevar el nivel de vida de la población menos favorecida, especialmente de la rural, a través de herramientas de gasto público. Sin afectar la estructura de la propiedad y con amplio margen para la iniciativa privada.

* Este estudio se basa en el esquema de la presentación realizada por FEDESARROLLO ante la VII Asamblea General de Confecámaras - Barranquilla, (noviembre 15 de 1975). Colaboraron en su elaboración Jaime Saldarriaga S. y Alfredo Fuentes H.

Parte integral de todo plan es el diagnóstico de la situación económica y social, el cual debe servir de base a las acciones o programas a adoptarse. *Para Cerrar la Brecha* no elabora un diagnóstico comprensivo y detallado de la situación, concentrándose directamente en la discusión de políticas. La carencia de diagnóstico, que facilita la comprensión y discusión pública del Plan, es sin embargo, crítica en lo relativo al volumen, distribución y determinantes del desempleo, cuya reducción es su objetivo primordial, así como a la identificación y medición adecuada de la incidencia de la pobreza, para precisar correctamente los grupos que hayan de recibir prioridad y los métodos más adecuados para favorecerlos.

C. El contenido del Plan

Para Cerrar la Brecha está dividido en cuatro partes así:

— *Política Macroeconómica*. Con énfasis tal vez insuficiente para destacar la plena importancia de las medidas tomadas en este campo, se discuten aquí los lineamientos básicos del gobierno en los campos de política monetaria y financiera, política fiscal, y política de comercio exterior.

— *Políticas sectoriales*, donde se tratan las estrategias generales para el sector real de la economía, en lo relativo a las actividades agropecuaria, industrial, exportadora, y al desarrollo regional.

— *Programas sociales*, donde se especifican los planes públicos referentes a alimentación y nutrición, salud y saneamiento ambiental, desarrollo urbano, educación e infraestructura física.

— Por último, un breve capítulo sobre *Aspectos Financieros*, discute el costo y la financiación de los principales programas contenidos en el Plan.

Cabe destacar cómo la estructura general del documento es similar a la de otros planes. Sin embargo, en cuanto al contenido se observan importantes diferencias; en primer término, el nuevo plan hace gran hincapié en dos programas novedosos en nuestro medio: el de ayuda minifundista a través del *Programa de Desarrollo Rural Integrado* (DRI) y el de elevación de los niveles nutricionales de la población más pobre a través del *Plan de Alimentación y Nutrición* (PAN). En segundo lugar, las políticas y herramientas estatales, especialmente respecto del sector privado, son especificadas en mucho mayor detalle de lo que fuera usual en planes anteriores.

D. Las Políticas Macroeconómicas

1. *Las políticas monetaria y financiera* se orientarán principalmente hacia la búsqueda de la estabilización de precios y el crecimiento del ingreso, con énfasis menor en la canalización de crédito hacia sectores específicos y otorgamiento de subsidios. Es intención explícita del Plan el permitir la fijación de tasas de interés a través del juego libre de mercado. Sin embargo, este principio de asignación de recursos es flexible, dado que contempla subsidios específicos para aquellas actividades consideradas prioritarias.

2. *La política tributaria*, según el documento, ha buscado sobre todo redistribuir las cargas, reducir la evasión, y allegar los recursos para la ejecución apropiada del Plan. Vale señalar cómo no se concede la importancia que parecen merecer a las medidas tributarias ya adoptadas por el gobierno, las cuales constituyen ingredientes indispensables para posibilitar la implantación del Plan.

3. *El gasto público*, de su lado, se orientará al beneficio del sector más ne-

cesitado de la población. Este propósito se traduce consistentemente en los programas específicos propuestos más adelante. Por lo demás, la disponibilidad efectiva de recursos para ejecutar el Plan no parece constituir obstáculo, ya que la Reforma Tributaria y el apoyo internacional a estos programas aseguran su financiación.

E. Política Agropecuaria

El énfasis de la política propuesta es estimular la agricultura tradicional, sin desestimar por ello la agricultura comercial. De una parte, los recursos del programa DRI se orientarán hacia el sector tradicional, el cual ofrecerá asistencia técnica, crédito, acceso a insumos, mercadeo e infraestructura para agricultores minifundistas en 5 áreas y 22 municipios del país, con un costo total cercano a los 11.000 millones de pesos. El programa busca elevar la productividad agrícola para mejorar el ingreso del agricultor tradicional y generar excedentes de alimentos con destino al PAN.

El costo y la importancia del DRI bien justifican avanzar algunos interrogantes en su torno. En primer término, cabe preguntarse si los municipios a ser beneficiados son las áreas de minifundio efectivamente más necesitadas, puesto que no se hacen explícitos los criterios adoptados de selección. Asimismo, el documento no detalla el mecanismo de "coordinación" entre las varias entidades estatales que participarán en el DRI, aspecto éste de importancia crítica, en razón de los tradicionales conflictos de poder entre agencias.

Por lo demás, el Plan no analiza rigurosamente la relación comparativa beneficio-costosocial del programa frente a otras modalidades posibles de acción gubernamental. Cabe preguntar específicamente si el DRI constituye la herra-

mienta más adecuada para generar empleo, o si se trata sólo de reducir el subempleo, haciendo más productivo el trabajo del minifundista; además, queda el interrogante acerca de si la inversión en minifundio es la forma más eficiente de elevar la producción agrícola.

De otra parte, también se orientan al sector tradicional los programas de *reforma agraria*, aunque el documento es bastante tímido a este respecto; se da prioridad a la adquisición y expropiación de tierras inadecuadamente explotadas, sin anunciar ni los montos de financiamiento ni las zonas donde se establecerán los programas.

Por último, es conveniente resaltar que el Plan estipula un papel específico para la *agricultura comercial*: orientarse a la producción de algunos alimentos incluidos dentro del PAN y aumentar el volumen de exportación agrícola. Para lograr estos fines el gobierno dispone de algunos incentivos especiales; por ejemplo, se anuncia prioridad en el otorgamiento de crédito a cultivos tales como arroz, soya, sorgo o trigo, y a la explotación lechera; además, a través del Programa de Areas Nuevas, se garantizará libertad de exportación por un período fijo, al inversionista que adecúe tierras a un costo no inferior al 300% del valor catastral.

F. Política industrial

1. El papel del sector privado

El desarrollo de la actividad industrial será fundamentalmente responsabilidad del sector privado. La política industrial esbozada en el Plan se fundamenta en crear "un clima propicio" para la expansión de las empresas existentes y el desarrollo de nuevas empresas, principalmente al dar al sector privado "reglas claras" en relación a impuestos directos e

indirectos, política cambiaria, política crediticia y política arancelaria, las cuales según el documento, "tendrán el menor número de modificaciones posibles con el fin de disminuir el riesgo que enfrenta el empresario debido a cambios frecuentes en la política económica".

2. *La intervención del Estado*

La intervención directa del Estado en las decisiones de producción de la industria privada sólo ocurrirá en casos en los cuales se esté generando excesiva contaminación o cuando se ejerzan presiones monopolísticas. Sin embargo, el documento no es claro en especificar la forma que asumirá dicha intervención.

En lo que hace referencia a la producción directa de bienes por parte del Estado en proyectos conjuntos con el sector privado, se establece que ésta se limitará al desarrollo de fuentes de energía y aprovechamiento de recursos naturales, aunque también se menciona el caso de industrias básicas y de aquellos bienes asignados al país en las negociaciones del Grupo Andino. Si bien los montos de la inversión en los tres primeros grupos de industrias mencionados hacen necesario el aporte estatal, no resulta igualmente clara su conveniencia en los renglones asignados al país dentro del Grupo Andino en forma no discriminada, pues aquella podría desvirtuar en gran medida la ventaja comparativa real que pueda tener el país en la producción y así, llevar al establecimiento de "elefantes blancos".

3. *Incentivos especiales*

En lo referente a incentivos específicos, el Plan prevé líneas de crédito especiales y subsidios para las agroindustrias; apoyo en los campos de crédito, mercadeo y tecnología para la pe-

queña industria; establecimiento de un Fondo que, mediante préstamos blandos y subsidios, estimule las industrias grandes que presenten proyectos de investigación de alto beneficio social; la creación de un Fondo de Garantías que permita a los pequeños industriales obtener préstamos sin garantías ordinarias; también se contemplan subsidios a empresas ubicadas en regiones deprimidas que utilizan intensivamente la mano de obra. La lista anterior señala cómo el mecanismo de subsidios, especialmente crediticios, es la herramienta más importante, prevista por el gobierno para incentivar aquella actividad industrial que satisfaga los propósitos del Plan.

G. Política de comercio exterior

1. *Aspectos generales*

En este campo, la meta fundamental del gobierno es la de continuar y acelerar el proceso de apertura al mercado internacional, estimulando al sector privado para que mantenga la dinámica exportadora. La política está sustentada en tres conceptos: la universalización del comercio con las distintas áreas geográficas del mundo, la diversificación estructural en cuanto al número de productos de exportación, y la continuación del proceso de sustitución de importaciones sólo cuando se realice con eficiencia económica.

2. *Incentivos para promover las exportaciones*

El Plan resalta inicialmente la importancia de impulsar las exportaciones agrícolas y las de productos que utilizan los insumos provenientes de este sector, dada su importante contribución a la creación de empleo y de valor agregado nacional.

Los incentivos para promover las exportaciones serán los siguientes:

a) mantenimiento de una tasa de cambio y efectiva real, que comprende un conjunto de medidas que van, desde la política de tasa flexible de cambio, hasta las políticas de crédito y estímulo financiero y de control a la inflación que inciden sobre el ingreso en pesos de los exportadores; b) estudios sobre nuevos mercados y mayor desarrollo de los actuales; c) ingreso o convenios multilaterales de pago y de rebajas arancelarias (COMECON, GATT, S.G.P.); d) líneas de crédito para los consorcios de exportación y compañías de comercialización; e) agilización de trámites relacionados con las ventas al exterior; y f) construcción, mejoramiento y adaptación de instalaciones portuarias, así como regulación y control de movimiento de carga.

Con la reducción del CAT, el énfasis e importancia relativa de los incentivos a las exportaciones varía sustancialmente. El fortalecimiento del crédito y el manejo de la tasa de cambio se han convertido en la base de la estrategia de promoción a las exportaciones. Sin embargo, el régimen cambiario vigente continúa siendo el contemplado por los Decretos 444 y 688 de 1967.

3. Política de importaciones

La política de importaciones consistirá en continuar el proceso de liberación de importaciones, dentro del marco de las políticas arancelaria y cambiaria. La política arancelaria a través del Arancel Externo Común, consistirá en otorgar una protección efectiva similar a los diversos procesos productivos, y disminuir los niveles actuales de protección nominal y efectiva que se dan en la subregión. La política de licencia previa será usada con criterio temporal para controlar el "dumping", la sobrefacturación, y defender la industria nacional en casos de grandes fluctuaciones de precios internacionales. Dado el fortalecimiento del

sector externo de la economía y sus buenas perspectivas, la estrategia de liberación de importaciones parece oportuna.

4. Política de integración económica

Las políticas que el gobierno pretende adelantar en este frente de integración son: a) estricto cumplimiento de los compromisos contraídos; b) agilización de estudios y toma de decisiones sobre el desarrollo agropecuario en el grupo; c) búsqueda de decisiones a nivel subregional en materia de política de transporte marítimo y terrestre; d) eliminación de obstáculos arancelarios o similares que de alguna manera restrinjan las posibilidades de utilización del mercado; e) adopción del Arancel Externo Común como mecanismo de asignación de recursos; f) impulso a estudios sobre programación industrial y esfuerzos para sacar adelante las propuestas presentadas dentro de los plazos establecidos.

5. Crédito externo

Los créditos externos, además de utilizarse en proyectos de desarrollo rural, nutrición, salud y educación, financiarán proyectos de infraestructura, como los de energía y transporte, los cuales generarán divisas en el futuro en forma directa o indirecta. Por otro lado, los préstamos se orientarán al fomento de industrias de exportación intensivas en el uso de mano de obra y al desarrollo fronterizo.

Cabe destacar cómo el plan de endeudamiento externo del gobierno busca principalmente complementar el ahorro público interno, antes que utilizar las divisas con fines de equilibrar la balanza de pagos. Sin embargo, en razón de la Reforma Tributaria, no es de esperarse que exista un "cuello de botella" en la

disponibilidad de recursos de ahorro público interno.

De otra parte, dadas las perspectivas para el sector externo de la economía tampoco parece razonable que se haga necesario el uso acelerado de crédito externo para facilitar el abastecimiento de importaciones. La ausencia de un diagnóstico y proyección detallada dentro del Plan no permite cuantificar las necesidades reales de crédito externo para la economía nacional en los próximos años.

H. Políticas de desarrollo regional y urbano

La orientación dominante del Plan en materia regional y urbana consiste en fomentar la descentralización y fortalecer las ciudades intermedias y pequeñas.

1. El documento reconoce la existencia de tres tipos de ciudades y propone instrumentos específicos para el desarrollo de cada uno.

— En algunas ciudades grandes se **promoverán** desarrollos urbanos integrados, las llamadas “ciudades dentro de la ciudad”, de naturaleza multifuncional y con viviendas preferencialmente multifamiliares. El costo proyectado de 8.800 millones de pesos para el período 1976-1978 sería cubierto en un 97% a través de ahorro privado; si a este hecho se añade el costo relativamente elevado de la vivienda proyectada, resulta legítimo preguntar si el programas se podrá canalizar efectivamente hacia los sectores económicos bajos y medios. Por lo demás, la experiencia colombiana parece indicar serias dificultades al intento de diseñar conjuntos residenciales donde convivan distintos estratos socioeconómicos, dado el elemento de *status* que suele concederse a la vivienda.

— En 17 “ciudades intermedias” y en otras 5 consideradas como “polos de desarrollo”, se planea la construcción de 39 Centros de Desarrollo Vecinal (CDV) entre 1976 y 1978, con costo cercano a los 700 millones de pesos. Los Centros, situados en zonas marginales, ofrecerán servicios educacionales, sanitarios y de participación comunal en actividades recreativas y culturales. Serán creados además, Bancos de Trabajo para el suministro de asistencia y elementos de producción a los habitantes interesados, canalización de crédito e información sobre oportunidades de empleo.

Son obvias las virtudes que asisten al programa CDV, dentro del cual la activa colaboración del sector privado sería beneficiosa y oportuna. Cabe con todo apuntar cómo el proyecto parecería quedarse corto en su objetivo, pues no ataca en su cabal amplitud el problema mismo de las urbanizaciones clandestinas, ni alcanzaría a amparar porciones sustanciales de la población urbana marginada y en especial, de aquella que reside en las principales ciudades.

— En cuanto toca a las ciudades más pequeñas, el documento afirma, sin elaborar, la intención oficial de canalizar recursos hacia ellas, a fin de activar la economía rural circunvecina.

2. La estrategia descentralizadora, que fuera apenas esbozada en planes anteriores, recibe ahora impulsos sustanciales y específicos: a) canalización del gasto público hacia regiones de menor desarrollo relativo y dotación estatal de infraestructura física; b) localización de organismos y empresas estatales fuera de las ciudades mayores; c) orientación de la inversión privada hacia centros intermedios y menores, por medio de medidas crediticias y arancelarias, subsidios directos, capacitación de mano de obra y

reglamentación de la inversión extranjera y mixta; y d) diseño e impulso a instituciones jurídicas que acrecientan la autonomía y flexibilidad de los manejos urbano y regional, entre los cuales se encuentran las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios o las empresas de desarrollo urbano.

3. A no dudarlo, el conjunto de herramientas fiscales, administrativas, financieras y jurídicas servirán para reducir las marcadas prioridades regionales existentes y a contener el proceso centralizador que ha venido viviendo el país. Con todo, el propio poder de tal proceso, por estar enraizado en sólidas fuerzas económicas, políticas y sociales, no puede menos que abrir interrogantes sobre la eficacia final de las medidas propuestas en el Plan.

I. Plan Nacional de alimentación y nutrición

Eje cardinal de la política pública en materia social será el intento de elevar los niveles nutricionales de la población menos favorecida, meta ésta que merece por supuesto todo encomio. El PAN cubre cinco estrategias:

1. Estímulo a la producción de once alimentos seleccionados como de alto valor nutritivo, principalmente a través del DRI, la innovación tecnológica, el crédito a ciertos tipos de agricultura comercial y el fomento pesquero. La propuesta oficial origina interrogantes a este respecto, pues algunos de los productos seleccionados son de difícil almacenamiento o comercialización, al paso que el aumento inicial en la oferta podría llevar a reducción en los precios, con el consiguiente desestímulo para el productor.

2. Fomento de la producción de varios tipos de alimentos procesados me-

dante el crédito subsidiado, la reglamentación de la propaganda de alimentos y el auxilio para estudios de mercado, entre otros dispositivos. Vale notar aquí cómo los alimentos escogidos tienen un importante componente de origen extranjero (trigo), o de agricultura comercial (la soya o el arroz, por ejemplo), lo cual podría exigir subsidios diferentes a los previstos.

3. En materia de comercialización de alimentos, el Plan es bastante indefinido, limitándose a mencionar algunas directrices generales y tentativas, sin siquiera especificar las entidades gubernamentales que participarían el proceso. Esta deficiencia, que no deja de preocupar, podría ser tema de propuestas y acciones específicas por parte del sector privado.

4. Programas de educación nutricional como la calificación de profesionales o las campañas a través de los medios masivos de comunicación. En la práctica empero, parece bien difícil alterar los hábitos alimentarios de la población, particularmente dentro del corto plazo previsto en el documento.

5. Distribución subsidiada de alimentos a infantes, madres embarazadas y lactantes, mediante la emisión de "cupones nutricionales" y los restaurantes escolares del área rural sobre todo. Tal vez éste sea el elemento más problemático del PAN por cuanto: a) los efectos benéficos del programa se producirían en el largo plazo y en gran medida serían intangibles y por lo tanto, su éxito depende fundamentalmente de la continuidad que le otorguen futuros gobiernos; y b) la selección de beneficiarios y administración del programa ocasionarían múltiples dificultades, no sólo porque en una sociedad pobre es difícil identificar al "diez o veinte por ciento" más necesitado, sino por la complejidad del aparato administrativo necesario para

un desempeño eficiente, por los conflictos psicológicos y sociales que suelen acompañar a programas similares de asistencia, y por la eventual proliferación de actividades fraudulentas alrededor de él.

J. Programas de salud y educación

Como en otros aspectos, los esfuerzos oficiales se encaminarán al beneficio de los sectores más pobres de la población, particularmente en las áreas rurales.

1. Salud y saneamiento ambiental

La política de salud busca aumentar o racionalizar la utilización de recursos humanos y sanitarios, concentrándolos en el control de enfermedades infecciosas y en el cuidado materno-infantil. Manifestaciones específicas de esta orientación son, entre otras: a) el Plan Nacional de Salud, que racionaliza el flujo de pacientes entre los niveles rural, local, regional y universitario a fin de asegurar el uso óptimo de los recursos; b) la creación de nuevos puestos de salud y la preparación de personal paramédico, actividades éstas a las cuales se destinarán cerca de 2.500 millones de pesos; y c) avance en el saneamiento ambiental, mediante la dotación de acueductos, alcantarillados en ciudades menores, con inversión cercana a los 1.300 millones de pesos.

Sin ignorar los muchos méritos de la política de salud esbozada en *Para Cerrar la Brecha*, cabe destacar el interrogante administrativo implícito en el Plan Nacional de Salud, lo mismo que la indecisión gubernamental en cuanto se refiere al diseño e implementación de una política global de aguas.

2. Educación

La expansión del sistema educativo se

persigue principalmente a través de una asignación no inferior al 25% del presupuesto gubernamental, de la cual un 60% sería canalizado hacia el tramo primario y un 20% hacia la secundaria. Entre los dispositivos concretos para aumentar la cobertura se prevén la generación de 35.000 cupos adicionales en escuelas primarias rurales, con medidas complementarias para combatir la deserción y la construcción de 200 planteles secundarios en ciudades intermedias con capacidad para 300.000 alumnos, y la expansión del programa de doble jornada en planteles oficiales y privados.

El énfasis en la educación técnica intermedia adaptada a los requerimientos del mercado laboral, será acentuado por el gobierno actual. Además de reestructurar los INEM, se propone rediseñar el curriculum para que incluya tres ciclos (acortando el secundario e incluyendo el intermedio), lo mismo que establecer 23 Centros Auxiliares de Servicio Docente.

Ni el ensanche en la cobertura, ni el impulso a la formación técnica intermedia representan innovaciones en materia de política educacional colombiana. Subsisten por tanto varias deficiencias eventuales, como las introducidas por el "credencialismo" de nuestra sociedad, la dificultad de ejecutar tan cuantiosos recursos adicionales, o la tensión entre las metas de expansión cuantitativa y mejoramiento cualitativo de la educación.

K. Programas de Infraestructura Física

Aunque la publicidad que el gobierno ha dado al esfuerzo programado en este sector ha sido escasa, especialmente cuando se compara con la recibida por el DRI y el PAN, las inversiones en él programadas son de tal magnitud que merecen destacarse. Desafortunadamente el Plan no ha presentado la información en un grado de detalle que facilite formarse

una visión suficientemente clara de los proyectos específicos que se ejecutarán durante el período vigente del actual gobierno.

1. *Energía eléctrica*

Las solas inversiones programadas en el lapso 1975-1978 llegan a US\$ 600 millones, financiadas en gran parte con recursos propios. Esta sola cantidad supera por mucho a las inversiones previstas para cualquier programa no energético incluido en el Plan de Desarrollo durante el mismo lapso.

2. *Obras públicas*

La cuantía de las inversiones previstas en el sector de obras públicas para el año de 1976 es de \$ 3.051 millones, cifra ésta que es del mismo orden de magnitud que la correspondiente al programa de nutrición y alimentación, y supera a las inversiones previstas en el DRI. El énfasis de las inversiones parece estar ubicado en la terminación y rehabilitación del sistema troncal de carreteras, en el mantenimiento y reconstrucción de carreteras y carrileras, en el estudio y organización del transporte urbano, y en el fomento de la navegación como medio de transporte. Sobresale, además, el impulso previsto a la navegación fluvial, que para las condiciones colombianas parece ser particularmente atractiva, especialmente a lo largo del río Magdalena.

El estudio y la construcción de proyectos para el mejoramiento de la navegación en el río y para el control de las inundaciones en las áreas urbanas y agrícolas ribereñas del mismo, constituye una intención bien dirigida en el Plan. Brillan por su ausencia, sin embargo, los proyectos de control de inundaciones en muchas áreas urbanas y agrícolas que periódicamente exhiben grandes pérdidas ocasionadas por las inundaciones.

3. *Comunicaciones*

En el sector de comunicaciones se observa un énfasis en la extensión de los servicios a las ciudades intermedias y las áreas rurales, énfasis que parece acertado. Se planea una extensión del correo rural, una ampliación del programa de la radio y la televisión educativa y una extensión de la telefonía rural.

4. *Recursos naturales no renovables*

Los recursos naturales no renovables han sido ubicados en el Plan dentro del sector de infraestructura física, ubicación que parece inapropiada. Es plausible sí, la decisión del gobierno de comenzar la explotación de los recursos cuyos yacimientos se encuentran ya localizados.

En materia de petróleo, el Plan presenta un ambicioso programa de inversiones de innegable importancia para el desarrollo del país, cuya cuantía es del orden de US\$ 2,326 millones, orientado fundamentalmente hacia la exploración y el suministro de derivados de petróleo y gas natural. Estas inversiones parecen ser las de mayor magnitud entre las contempladas en todo el Plan, si bien son de largo plazo.

En relación con el carbón se contemplan una serie de proyectos que estimularán su producción para que se cumpla la meta de un aumento del 30% en el término de año y medio, lo cual contribuirá a un uso más eficiente de los recursos energéticos. Por lo demás, los recursos minerales no energéticos que recibirán un mayor énfasis son la roca fosfórica en Santander, Boyacá y Huila, y el níquel en Cerromatoso.

L. *Comentarios finales*

Del análisis preliminar del Plan de Desarrollo surgen algunas observaciones importantes:

— Es oportuno señalar cómo el documento de Planeación Nacional cambia la estructura de los subsidios, orientándolos de manera casi exclusiva a los grupos de población más necesitados, lo cual representa cierto desplazamiento del énfasis, desde la meta del crecimiento económico simple a las de modernización social y redistribución del ingreso.

— No obstante la afirmación de que el Plan busca ante todo incrementar el empleo, son más bien pocas las herramientas encaminadas específicamente a tal efecto. Antes que atacar la pobreza en la esfera del trabajo se trata más bien de aliviarla mediante subsidios específicos, algunos de franca índole asistencial. En esas condiciones sería oportuno precisar las implicaciones económicas, políticas y sociales y la propia viabilidad en el largo plazo, de un esquema de “estado benefactor” en nuestro país.

— El Plan no escudriña en toda su complejidad las muchas implicaciones administrativas que supondría. Específicamente, faltaría diseñar los instrumentos para la coordinación entre entidades estatales, para la medición y evaluación de logros, o para el control de las ejecuciones financieras, algunas de las cuales podrían ser vulnerables a manejos indebidos.

— Uno de los elementos que distinguen *Para cerrar la Brecha* de planes anteriores es la claridad y detalle de los compromisos en la acción gubernamental en cuanto atañe a las medidas que proyecta adoptar respecto de la actividad de los particulares. Si bien esta característica constituye una garantía para el sector privado, podría eventualmente actuar como una camisa de fuerza para la acción estatal.

— Los ingredientes esenciales de la nueva estrategia, como los Programas de

Desarrollo Rural Integrado y de Alimentación y Nutrición, sólo tendrían resultados en el largo plazo, y serían además de muy difícil evaluación. Es bien posible que al finalizar el actual período presidencial, no se hayan registrado aún los primeros logros; por lo tanto, la no continuación de los propósitos del Plan bajo gobiernos venideros, puede constituirse en su talón de Aquiles.

— *Para Cerrar la Brecha* parece inspirarse en una interesante, sí discutible, filosofía política, según la cual el Estado minimiza su intervención en el sector moderno de la economía, propiciando un clima institucional estable y bien definido mientras encauza sus herramientas fiscales y los recursos externos, hacia la promoción de los grupos marginales, en una relación directa y algo paternalista. Una estrategia tal corre riesgos de no movilizar inmediatamente y de manera duradera el apoyo político eficaz y necesario para asegurar su continuidad; de producir apenas una modesta redistribución del ingreso en el corto plazo; y de no promover adecuadamente la autonomía nacional frente al extranjero. Sin embargo, un diseño similar aparenta ser una alternativa realista y políticamente viable, hacia la redistribución del ingreso y la incorporación gradual de los grupos menos favorecidos al crecimiento económico.

En conclusión, el nuevo Plan de Desarrollo constituye uno de los documentos gubernamentales de mayor trascendencia, no sólo por delinear en forma explícita las políticas y medidas que aspira instrumentar el gobierno actual, sino por representar una estrategia consistente y novedosa para el beneficio de los grupos más necesitados de la población.