

# Política económica y planes de desarrollo

Por: Manuel Zárate\*

## 1. LA PLANEACION EN COLOMBIA

El tipo de planificación que un país decide ensayar, estará condicionado por una serie de variables de muy diversa índole, entre los que cabe señalar, en primer término el marco sociopolítico en el que opera, como también en el nivel de desarrollo alcanzado por el país, que incide en la complejidad de la estructura económica e influye en forma importante en la determinación del tipo de planificación requerida. Finalmente es preciso considerar los factores institucionales, los cuales están por naturaleza estrechamente interrelacionados con la primera variable.

En los países económicamente muy 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 aún no han logrado un mecanismo de crecimiento serio y automático y que tiene que luchar con una tasa altamente excesiva de crecimiento de la población, la obra de la planeación es mucho más difícil.

Una de las dificultades de la planeación

en un país subdesarrollado como Colombia, consiste en reconciliar las prioridades de un plan nacional con las opiniones o preferencias de las agencias internacionales, quienes les proporcionan ayuda financiera para poner en marcha los proyectos específicos que el gobierno nacional considere en un momento dado a desarrollar, de acuerdo a las prioridades establecidas en su ejercicio fiscal, para lograr un mayor crecimiento económico. En esencia la planeación consiste, precisamente en el establecimiento de prioridades para canjear los escasos recursos en el logro de los objetivos buscados.

En conclusión, la planeación por supuesto ha ayudado a estos países en la obtención de un manejo más ordenado de los recursos y sus beneficios en ese sentido han sido muy positivos. Sin embargo en el aspecto del desarrollo, entendiéndose por desarrollo un crecimiento sostenido o igualitario, ha sido muy poco lo que se ha logrado, debido a que la economía de un país como Colombia es y seguirá siendo muy vulnerable a los cambios externos, lo cual requiere de una continua y creciente ayuda externa; también se acentúa el descontento de la gran mayoría de la población y cada vez es mayor el número de pobres, debido a la concentración económica por la que atraviesa el país y la inequitativa distribución del ingreso; por lo cual no se ha logrado el control del medio ambiente económico y social de nuestro país.

Muchos han sido los intentos que se

\* Economista Investigador del Departamento de Investigaciones Socioeconómicas DIS, de la Corporación Unicosta. Este trabajo, forma parte de una investigación más amplia realizada sobre la continuidad de las políticas económicas contenidas en los planes de desarrollo, entre 1970 - 1986.

---

---

han adoptado en Colombia para establecer los mecanismos y políticas que permitan un mayor control y manejo de la economía, tener una mayor equidad en la distribución de los ingresos y la propiedad, conseguir mayor eficacia en las políticas monetarias y fiscales, tener más precisión en sus políticas de crecimiento de la producción y de los ingresos generales por las actividades económicas, pero hasta el momento no se ha tenido un crecimiento económico sostenido por ser nuestra economía dependiente y agravada por los desequilibrios estructurales que conducen a profundas inequidades en el ingreso, propiedad, etc.

El proceso de planeación en Colombia al igual que en todos los países de economías mixtas (operación de las fuerzas de mercado con libre participación e interacción estatal) se ha caracterizado a través de los planes de desarrollo, en los cuales se plantean estrategias no sólo para vencer las crisis que proporcionan los problemas coyunturales, sino también para lograr avances en el desarrollo nacional, en lo concerniente a lo político, económico, social y cultural.

La evolución de la planeación en Colombia se inició a través de la influencia de inversiones extranjeras, en los años cincuenta creándose los primeros planes de desarrollo con notables éxitos.

El primer plan fue el de la Misión Currie titulado "Bases de un programa de fomento para Colombia" organizado por el Banco Mundial en la Administración del Gobierno Mariano Ospina Pérez, creándose la oficina de Planeación de la Presidencia de la República en el año de 1961; con un Comité de Planeación, y se dio inicio a un programa de transporte para facilitar el dinamismo en otros sectores como son el agropecuario y el industrial.

Luego vino en el año 1961 un Plan de Desarrollo más global denominado "Plan General de Desarrollo Económico y Social", preparado por la Comisión Económica para

América Latina (CEPAL), que cubría el período 1961 - 1970, en ese entonces se llamó "Plan Decenal". El cual fue revisado por el Banco Mundial, para que este organismo le facilitara la consecución de financiamiento externo para lograr la ejecución de sus objetivos.

El Plan Decenal, en su diagnóstico encuentra problemas en el desempleo y subempleo de la mano de obra de la fuerza de trabajo colombiana en la tecnología del subsector agrícola y en la reorientación de la demanda interna, como también en el sector externo, lo cual propone como meta lograr un crecimiento del 5.60/o en el PIB del país determinando los requerimientos del ahorro e inversión para alcanzar tal crecimiento.

Con la Administración del Presidente de la República Carlos Lleras Restrepo surgió el llamado "Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972" manifestándose la Planeación de Desarrollo Regional y Urbano que se caracterizó por la teoría de que el desarrollo económico de las regiones del país surgirían de una adecuada distribución de los polos de crecimiento de los distintos niveles de producción y de bienes y servicios.

Este programa se llevó a efecto gracias a Reformas Constitucionales y algunos instrumentos legales y administrativos como la creación de las áreas metropolitanas y el curso que se dio al programa de asistencia técnica de Reforma Agraria. Es obvio que el gobierno desarrollista de Lleras Restrepo tuvo su fracaso pero también favoreció un poco a la producción capitalista y distritos de riesgos que permitirían que la producción agrícola fuera mayormente competitiva en mercado internacional.

La década de los años setenta se inició con unos Planes de Desarrollo más estructurados en sus enfoques hacia el crecimiento económico del país considerándose con mayor énfasis el proceso de planeación y se le dio más prioridad en la distribución del ingreso y a las demás variables directamente

---

---

relacionados con el crecimiento de las distintas actividades de la economía.

En el desarrollo de la presente investigación, examinaremos con mayor detenimiento los enfoques y lineamientos de políticas económicas de los Planes de Desarrollo del período 1970 - 1986, los cuales se denominan en su orden: "Las Cuatro Estrategias"; elaborado en la Administración del gobierno de Misael Pastrana Borrero por el Grupo Económico de Lauchin Currie empleando estrategias de crecimiento con los recursos de las zonas rurales y urbanas dándole prioridad al sector de la construcción; luego le sigue el Plan de Desarrollo denominado "Para Cerrar la Brecha" elaborado en la Administración del Gobierno de Alfonso López Michelsen con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación, que establece que no es suficiente lograr un crecimiento en la economía del país sino mejorar la calidad, para que transforme el nivel de la población y logren incrementar la productividad del campo. Posteriormente viene el Plan de Desarrollo del Gobierno de Julio César Turbay Ayala titulado "Plan de Integración Nacional PIN" que se caracteriza por ser el más criticado por los especialistas en el ramo, quienes afirman que es el presupuesto nacional convertido en Plan y por considerarse más bien un Plan de Obras Públicas enfocado hacia los aspectos sociales y económicos; finalmente viene el actual Plan de Desarrollo denominado "Cambio con Equidad" de la Administración del gobierno de Belisario Betancurt Cuartas, que tiene la característica de promover el crecimiento económico con equidad y el desarrollo con estabilidad que permite salir del estancamiento en que se encuentra el país.

#### 1.1. Influencias de las Misiones Extranjeras en la Planeación Colombiana

Dentro de la evolución de la Planeación en Colombia, las Misiones extranjeras le proporcionaron las tasas para consolidar el

proceso de planificación, y de hallar los elementos necesarios que permitan tener una visión más amplia de la situación económica del país, dando origen a la intervención del Estado en el proceso de la planeación y en la programación de lineamientos políticos, económicos y sociales, para encontrar los instrumentos destinados a racionalizar las decisiones del poder político, económico y social, encaminados a procurar los cambios necesarios para incentivar el desarrollo nacional y así satisfacer las necesidades de la mayoría de la población dentro del contexto de un conjunto de reformas estructurales planeadas.

A través de la participación de las Misiones Extranjeras en el proceso de Planeación en Colombia se le ha asignado la importancia a la política de concertación, destacándose con prioridad la manera como debe participar el Gobierno Nacional y los gremios en el proceso de planeación ante la necesidad de racionalización del Estado.

##### 1.1.1. Misión Banco Mundial (Misión Currie)

Esta misión fue dirigida por el Profesor Lauchlin Currie, y auspiciado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en colaboración con el gobierno de Colombia. A la Misión se le encomendó el trabajo de "formular las bases de un programa coherente y global de desarrollo para Colombia" con el fin de elaborar un programa con miras a elevar el nivel de la población.

La Misión describe en su diagnóstico que Colombia posee problemas económicos relacionados por el poco dinamismo del mercado interno debido a que se carecía de un sistema vial adecuado, lo cual contribuye para que se desarrolle los mercados regionales sin ninguna planeación y relación entre ellos, obstaculizando de manera significativa la conformación de un mercado nacional.

Otros de los problemas que inciden en la estrechez de los mercados fueron la poca productividad de la tierra y de los recursos utilizados en forma racional y al existir un

---

---

nivel de ingreso que permita aumentar la demanda de la población por otro tipo de bienes diferentes a los agrícolas, se obstaculiza el desarrollo de otros mercados, que garanticen la estabilidad de productos, de carácter industriales.

En conclusión, la Misión Currie dentro del proceso de planeación buscaba promover en forma racional mejores condiciones de aprovechamiento de los recursos productivos y de la mano de obra a través de su desplazamiento hacia actividades más productivas garantizando la planificación de empleo de los factores productivos y estimulando el nivel del ingreso de la población.

Con la Misión Currie se pensaba propender el desarrollo a través del bienestar social por haberse determinado que en esos momentos no había estabilidad demográfica, lo cual dificultaría el complemento de los programas esbozados en los objetivos de la Misión, porque mientras éstos se empezaban a ejecutar, la población continuaba incrementando un crecimiento poblacional a un ritmo mayor.

En general, con los proyectos de la Misión Currie se inició un programa de transporte para facilitar el dinamismo de otros sectores, como son el agropecuario y el industrial; también se inauguró la Oficina de la Presidencia de la República en 1951, creándose un Comité de Planeación y una base estadística para mejorar los procesos de Planificación.

---

**La década de los años setenta se inició con unos Planes de Desarrollo más estructurados en sus enfoques hacia el crecimiento económico del país considerándose con mayor énfasis el proceso de planeación y se le dio más prioridad en la distribución del ingreso y a las demás variables directamente relacionados con el crecimiento de las distintas actividades de la economía.**

---

De la misma manera, dentro de las recomendaciones propuestas por la Misión Banco Mundial se destacan las siguientes: (1)

1. Una Oficina de Planeación asesora del Presidente, que dirigiera el desarrollo de los Planes y Programas de todos los niveles de gobierno.
2. Una Oficina Ejecutiva del Presidente y la creación de un Ministerio de Fomento Municipal.
3. Una Oficina de Presupuestos y una de Estadística.
4. La empresa de Ferrocarriles Nacionales.
5. En cuanto al volumen del Gasto Público surgió un notable incremento de la inversión pública.
6. Alterar las tendencias en la composición del Gasto Público a favor de los servicios públicos (energía eléctrica, salud, vivienda barata).
7. Sugiere que la Política monetaria y cambiaria debe remontarse a mantener constante el nivel de precios y de la tasa de cambio.
8. Dentro de la política agraria se recomienda ampliar el crédito y la asistencia técnica para la adquisición de tierra para incrementar la productividad y explotación de tierra cultivable

#### 1.1.2. Misión Lebret

Esta Misión se realizó a solicitud del Gobierno Colombiano y del Comité Nacional de Planeación, el cual fue efectuado por una Misión del Centro de "Economía y Humanismo" dirigido por el Sacerdote Louis Joseph Lebret.

1. PERRY, Guillermo y otros. *Lectura sobre Desarrollo Económico Colombiano*. Fedesarrollo, Bogotá, 1974

---

---

El objetivo de la Misión fue la de elaborar un "diagnóstico de las condiciones del desarrollo Colombiano" con el propósito de contribuir a mejorar las labores del organismo del Comité de Planeación Nacional, y de esta manera racionalizar en una forma eficiente y superior, los recursos económicos, financieros y humanos de nuestra economía.

El trabajo resultante de esta misión aunque no se presentó un plan de desarrollo se efectuó un buen análisis de las condiciones físicas y económicas del país resultando un estudio que sobrepasó el diagnóstico, al contener demasiadas recomendaciones sobre todos los enfoques estudiados en el proceso de planeación de nuestra economía.

La estructura del informe de Le Bret, presenta un análisis de los niveles de vida rurales y urbanos de Colombia, destacándose las necesidades de consumo y dotación de la población rural y los barrios marginados del casco urbano, como también, expone el problema agrario y educativo el cual fundamenta el mayor problema del país. No obstante de no presentarse un Plan de Desarrollo en esta misión, contribuyó significativamente a mejorar el proceso de planificación de los recursos y racionalizar la distribución de los factores de producción con base a la serie de recomendaciones que se exponen en el diagnóstico elaborado.

"El estudio desarrollado por la Misión Le Bret propone:(2)

- a) Una reforma administrativa que eleve la planeación a nivel ministerial para asegurar la coordinación en la formulación y ejecución de la política económica.
- b) Permitir la coordinación de los institutos descentralizados.
- c) Organizar la red de estadística.
- d) Crear una oficina Nacional de coyuntura.
- e) Programar la Administración Municipal proponiendo un control de planeamiento urbano.

- f) En materia tributaria recomienda orientar la participación de los impuestos directos, pero utilizando exenciones para fomentar la financiación de inversiones.
- g) Con respecto a la política agraria adopta las mismas recomendaciones de la Misión Currie".

### 1.1.3. Misión Alianza para el Progreso (Misión Cepal)

Ante el reconocimiento oficial de la necesidad de la planeación de los factores productivos de la economía Latinoamericana se realizó en Agosto de 1961 una conferencia interamericana convocada por la Organización de los Estados Americanos OEA en Punta del Este Uruguay; dando origen a la apertura de una carta y Alianza entre los países Latinoamericanos para consolidar los procesos de planificación del desarrollo económico y atender las necesidades de financiamiento externo de los proyectos y Planes de Desarrollo elaborados en los países que formaban parte de la Alianza para el Progreso, como mecanismo de propender una estrategia del desarrollo.

La Alianza para el Progreso originó las bases para que consolidara, la Planeación de los recursos potenciales del país y se proporcionara una mayor y mejor ayuda de los Estados Unidos hacia los países vecinos, para que cada uno creara su propio Plan de Desarrollo que con la cooperación de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericana de Desarrollo BID le proporcionara el financiamiento externo y la asistencia técnica en la ejecución de los programas incluidos en los objetivos del Plan de Desarrollo que cada país debía realizar a largo plazo, lo cual constituirá la base para la distribución de la ayuda ofrecida en los objetivos propuestos para el desarrollo de la América Latina en la década de los años setenta, consignados en la Carta de la Conferencia de Punta del Este.

2. Opcit, pag. 305

---

---

La Alianza para el Progreso se caracterizó desde un comienzo como un proceso de auge en la Planeación Colombiana, manifestándose en la elaboración del "Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1960 - 1970", llamado posteriormente Plan Decenal que se hizo patente en la Carta de Punta del Este. Allí el Presidente John F. Kennedy enfatizó en la necesidad que tenía América Latina de unirse en una Alianza para el Progreso en su vasto esfuerzo de cooperación en busca de un mejor bienestar social en las comunidades Latinoamericanas.

El Plan Decenal contempla como era el Plan en ese entonces, el problema de la relación entre las metas sociales y la tasa de crecimiento del producto. Por otra parte, "la ejecución no fue muy exitosa debido a diferentes factores, entre los cuales podemos mencionar las de orden técnico, como fue el escaso apoyo al Plan por el siguiente gobierno en turno" (3) y por la falta de proyectos específicos con estudios de factibilidad atractivos hacia las agencias internacionales quienes les proporcionaban la financiación de los objetivos buscados.

En general la Alianza para el Progreso se fija en los siguientes objetivos:

1. Incrementar en no menos del 2.50/o anual el ingreso percapita.
  2. Lograr una distribución del ingreso más equitativa.
  3. Avanzar en el programa de diversificación económica nacional y reducir la dependencia respecto al comercio exterior, mediante la estabilización de los precios de los productos de importación y exportación y el aumento de los ingresos en divisas de los países latinoamericanos.
  4. Acelerar la industrialización y aumentar el nivel de empleo.
3. DANE. La Planeación en Colombia. Boletín Mensual 246 - 246. Bogotá, 1971 - 1972.

5. Aumentar la productividad y la producción agrícola.
6. Aumentar la esperanza de vida a través de medidas sanitarias y de desarrollo social incluyendo la dotación de acueducto y alcantarillado.
7. Mantener niveles de precios estables, evitando la inflación y la deflación.
8. La eliminación del analfabetismo entre adultos y el logro de dar por lo menos seis años de escolaridad. La mayoría de los objetivos de la Alianza para el Progreso no tuvo su ejecución satisfactoriamente debido a problemas anteriormente mencionados y que requieran de una serie de reformas institucionales en el mediano plazo.

La Misión Alianza para el Progreso le dio la mayor influencia al proceso de Planeación de Colombia, debido a que concibió la planificación como el instrumento más eficaz para llevar a cabo los programas de mejoramiento social, al igual que los programas de reforma agraria y tributario. A través de ellos se pretendía dinamizar toda una estrategia de desarrollo que se esperaba se tradujera en más inversiones, en infraestructura, nuevos proyectos industriales, aumento y diversificación de las exportaciones y avances en la integración Latinoamericana.

## 2. ENMARCACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO COLOMBIANO DENTRO DE LOS MODELOS DE DESARROLLO ECONOMICO 1970 - 1986

A través de la historia se ha comprobado que las fuerzas del mercado por sí solas no garantizan el logro de los objetivos de las políticas económicas para regular la actividad económica, debido a diversos factores tales como, la presencia de rasgos monopólicos en la producción y en la distribución, como también por los desequilibrios que se presentan por los problemas coyunturales y

---

---

la inequitativa distribución del ingreso.

A partir del presente siglo se hizo evidentemente necesario la intervención del Estado en el proceso productivo de la economía y de la orientación del desarrollo económico del país para poder contrarrestar la agudización y acortamiento de los ciclos económicos.

La intervención del Estado en la economía ya sea interna o externa puede tomar diversas formas de acuerdo a los instrumentos que emplee para determinar la capacidad de la política económica e interpretar las nuevas realidades que se presenten en el mercado mundial y poder lograr una tendencia favorable en la orientación del crecimiento de la economía.

La intervención del Estado Colombiano en la actividad económica ha experimentado diferentes etapas durante el presente siglo. En la década de los años veinte se crearon los instrumentos para el manejo de las variables fiscales y monetarias y darle una mejor orientación al sistema financiero del país; la década de los años treinta y cuarenta se caracterizaron por la conformación de las instituciones que orientan a los sectores agropecuario, industrial y social. En la década del cincuenta se consolidaron las entidades que atienden las áreas de infraestructura y servicios públicos y aparte de la década del presente se han implantado una serie de políticas concernientes a la nacionalización de los sistemas de educación y salud pública, lo cual ha dado como resultado, una mayor orientación al desarrollo económico del país y la creación de una serie de entidades oficiales, las cuales cada una cumple una función específica frente a la sociedad y en el proceso de producción de la economía colombiana.

Es innegable la mayor participación que ha tenido el Estado Colombiano en la redistribución y consumo de la renta nacional como en el proceso productivo,

a través de los objetivos macroeconómicos que explícitamente e implícitamente se encuentran contenidos en los diferentes planes de desarrollo económico y social, que a pesar de las variaciones que presentan en la formulación y ejecución de la orientación macroeconómica, como en las políticas que implementan se enmarcan en las distintas vertientes de los modelos de desarrollo ya sea en el marco de una concepción proteccionista de inspiración Cepalina o en medio de un aparente retorno al liberalismo económico en las distintas vertientes del Neoliberalismo o en la concepción de un crecimiento hacia afuera a través de los instrumentos de políticas económicas que regulen las perspectivas del mercado mundial mediante un enfoque de promoción de exportaciones o de intervención estatal con corte Keynesiano, pero siempre buscando una correspondencia con el nivel de desarrollo del capitalismo, sin que olvidemos que el Estado mantiene una relativa autonomía ante la sociedad civil.

---

A través de la participación de las Misiones Extranjeras en el proceso de Planeación en Colombia se le ha asignado la importancia a la política de concertación, destacándose con prioridad la manera como debe participar el Gobierno Nacional y los gremios en el proceso de planeación ante la necesidad de racionalización del Estado.

---

### 2.1. Plan general de desarrollo Las Cuatro Estrategias

En términos generales el Plan de las Cuatro Estrategias realizado por el grupo económico de Lauchin Currie era un modelo de acumulación capitalista que buscaba resolver el problema del desempleo urbano, a partir del desarrollo industrial y desarrollo de la agricultura capitalista de la gran propiedad.

Los diferentes analistas económicos

---

---

coinciden en que la doctrina Currie se encaminaba hacia los fracasos de la concepción Cepalina en el proceso de sustitución de importaciones: textiles, confecciones, productos de cuero, metalmecánica y química, en volúmenes apreciables de producción. La evolución de estos rubros, la podemos apreciar utilizando datos del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) referentes al período 1970 a 1974.

Se puede observar un período de auge relativo, en los procesos de acumulación, dentro de la fase de reproducción ampliada de capital, en la cual partimos de la premisa de la reproducción al interior de la formación social dependiente. Las ramas de exportación industrial, son indudablemente, las que poseen inversiones extranjeras, Norteamericanas o Alemanas (Industria Química), que prescindiendo del rótulo de nacionalidad implica que vivimos en el período de la internacionalización de capital. Esta peculiar asociación interburguesa, armada con los avances en el sector agroexportador y particularmente en el sector cafetero, significaban una cúspide exitosa en relación con el mercado mundial que si bien mantenía una balanza deficitaria con respecto a la Metrópolis, servía de justificación al modelo represivo de acumulación. Y es que sólo un tratamiento militar de las contradicciones de clase podría sostener el andamiaje erigido con base en la lógica de las curvas económicas.

La inflación planificada y consubstancial al modelo Currie, cuyo índice en 1974 era del 27.30/o según Jesús Bejarano, se desencadenó en un alto porcentaje "a través de una excesiva emisión monetaria (con el propósito de financiar los UPACS) por la vía del déficit fiscal, reservas internacionales y redescuentos, decidida por la Junta monetaria y planificación nacional.

A opinión de algunos tratadistas, la filosofía del modelo inflacionario, constituía un "mecanismo financiero de superexplotación

indirecta de la clase trabajadora, bien conocido: exceso monetario, exceso de demanda, alza de los precios, logro de extraordinarias ganancias para el capitalista, pérdida de la capacidad de compra de los salarios de trabajadores. Estas ganancias imprevistas son colocadas al interés más alto, en este caso los UPACS, y se logran así enormes sumas financieras, sin dismantelar otros sectores de la economía". Sin embargo, en el Capitalismo, no se puede hablar de una euforia económica perenne.

Las leyes de tendencia a la baja de la tasa de ganancias después de inversiones sucesivas de capital, y los fenómenos cíclicos y oscilantes del mercado internacional, ocasionan una fase recesiva a partir de 1974. Dificultades para la realización de plusvalía, contradicción del mercado interno ante la estrechez de la demanda, alza en los costos de producción, altos intereses para el crédito industrial impuesto por los monopolios que se apoderaron del mercado de capitales, conspiraron contra los capitalistas, que clamaban entonces por una estabilización del proceso, había conducido a la disminución de la actividad en todas las ramas de la economía capitalista. Es evidente que en lo que se refiere a la actividad industrial en 1975, hubo una contracción que puede aproximarse al 50/o como mínimo, compensada solo por la actividad cafetera en Antioquia y Caldas. Este panorama sería el que capitalizaría electoralmente a su favor López Michelsen, que sabría erigir una demagógica plataforma de "ingresos y salarios" que en su formulación ambigua, habría de captar voluminosos sufragios en unión a sus planes "Para cerrar la brecha", que seguían cabalgando en la tradicional dicotomía de los dualismos estructurales, propios de toda la concepción ideológica de la burguesía, no importa que se presente bajo el rótulo de desarrollo, subdesarrollo, sociedad tradicional, sociedad moderna o las Colombianas. La expresión sociológica de los



---

---

modelos, se articulan entonces en los fríos estudios de factibilidad económica.

Lo original de la concepción Currie con el Plan de las Cuatro Estrategias es la idea de concentrar el esfuerzo de la capacidad de las políticas económicas sobre los sectores dinámicos de la economía, lo cual produciría efectos más significativos en los sectores productivos de lo que se había logrado en los planes anteriores. Se consideraba que por ese camino en pocos años se llegaría al crecimiento autosostenido.

En síntesis el paradigma del estructuralismo de corte Keynesiano se caracteriza por asignar la responsabilidad del funcionamiento de la economía al comportamiento de la demanda de los distintos sectores de la economía. Por tanto es posible influenciar el funcionamiento global estimulando o frenando la demanda de cada uno de los sectores, lo cual se puede lograr fundamentalmente a través del gasto público y la política fiscal. La política monetaria apoya la política fiscal proporcionando los recursos necesarios para cubrir los déficits requeridos para incrementar el gasto en los sectores que se quieren reactivar.

Las políticas económicas contenidas en el Plan de Desarrollo Las Cuatro Estrategias de Pastrana Borrero se enmarca dentro de las perspectivas de este modelo a punto a lograr un incremento de la demanda agregada a través del mecanismo de asignar todo el esfuerzo nacional sobre los sectores claves de la producción de nuestra economía.

Por lo tanto, la estrategia de la construcción debería generar demanda a las demás ramas de la producción que producen bienes intermedios de la industria de la construcción. Además, a través de la generación de empleo y la generación de nuevos ingresos para la fuerza de trabajo no calificado se crearía una demanda adicional de bienes de consumo masivo tanto industriales como agropecuarios. Lo cual se implementó estrategias, coherentes con un modelo neokeynesia-

no con variable de tipo estructural (empleo, productividad, demanda).

---

**A través de la historia se ha comprobado que las fuerzas del mercado por sí solas no garantizan el logro de los objetivos de las políticas económicas para regular la actividad económica, debido a diversos factores tales como, la presencia de rasgos monopólicos en la producción y en la distribución.**

---

Para enfrentar la demanda ampliada de bienes agropecuarios se realizan lineamientos de política para incrementar la productividad del sector agropecuario y para la demanda de bienes industriales, se incrementa el fomento de las exportaciones con el fin de conseguir las importaciones requeridas por la industria, como también para la elevación de la productividad del campo.

La vía de desarrollo capitalista en el campo que se plasmaba en el Plan de "Las Cuatro Estrategias" sepultaba los límites redistributivos de INCORA, eligiendo la transformación de la gran hacienda capitalista, el incremento de la productividad agraria y por ende el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro, buscando incentivar la agricultura comercial a gran escala. Se desprende de este hecho económico la expulsión del campesinado hacia las ciudades en un acelerado proceso de urbanización. Es decir, se escogía, la antípoda estrategia del reformismo o sea el modelo de desarrollo neoliberal - Banco Mundial.

Según Roberto Arenas Bonilla, citado por Emilio Padilla, en su prólogo a "Las Cuatro Estrategias", éstas pueden presentarse someramente así:

**PRIMERA ESTRATEGIA:** Énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la historia edificadora, tanto de vivienda como de recursos complementarios. En la primera estrategia que conduciría no sola-

---

---

mente a la producción de bienes esenciales que urgentemente son requeridos por vastos núcleos sociales sin que generara gran cantidad de empleos adicionales que de inmediato contribuirán al ensanche del mercado interno elevando el nivel de consumo y facilitando con su demanda incrementos en la producción agrícola e industrial del país sin deterioro de los ingresos reales de los productores.

**SEGUNDA ESTRATEGIA:** Incremento de las exportaciones . . . para poder garantizar no solo el suministro de las importaciones requeridas, sino atender con holgura el servicio de la deuda externa.

**TERCERA ESTRATEGIA:** Aumento de la productividad agraria y una mejor distribución de la propiedad rural . . . una estrategia integral que conduce la política agraria con la política urbana de generación masiva de nuevos empleos, capaces de absorber remunerativamente a la población cesante como resultado de los incrementos de la productividad.

**CUARTA ESTRATEGIA:** Distribución y Redistribución del ingreso, que se propone fundamentalmente un sistema progresivo de impuestos. Política de gasto público que oriente y concentre los servicios estatales hacia los servicios públicos: Educación, Salud y Recreación.

Una vez expuestas las estrategias, es pertinente referirnos al contenido real de los anunciados descritos: Es claro que el motor del desarrollo expresado en la industria de la construcción va a traer aparejado, todo un andamiaje institucional que responda a las necesidades de captación de ahorro para la inversión en la industria constructora, abriendo paso al sistema UPAC de financiación, que se captará a partir de las Corporaciones de ahorro y vivienda, dando lugar a un modelo usuario, que situará en la punta de lanza el proceso a la fracción financiera de la burguesía, que va a expandirse por los

cauces económicos, asediando e interviniendo el sector industrial mediante un juego especulativo que acosa a la sociedad anónima, sirviendo de vehículo no sólo a capitales nacionales en fuga de otros sectores, sino incluso capitales extranjeros que ingresen al mercado por la vía de las entidades inversionistas nacionales.

Es pertinente señalar que no obstante el énfasis oficial en la industria de la construcción, como "motor de desarrollo", el crecimiento real de este rubro siempre fue inferior al del sector agrícola de exportación, que incrementó su liderazgo, permitiéndonos inferir el verdadero sentido de la estrategia. Al punto señala Kalmanovitz en su texto *Desarrollo Represivo Acelerado*, que no se evidenció un avance real de la industria de la construcción, al extremo que su participación en el Producto Nacional Bruto en 1973 era de 2 a 1 favorable a las exportaciones agrícolas. Así mismo, Emilio Padilla demuestra, con base a los datos del Departamento Nacional de Planeación, que la contribución de la edificación urbana al empleo no indica un crecimiento de importancia, permanece alrededor de unos 185.000 empleos desde 1964 y señala una reducción en la participación con relación al total de la fuerza de trabajo del 30/o en el 64 y al 2.70/o en el 70.

Por otra parte la ulterior experiencia histórica Colombiana demuestra, y el mismo López tardamente lo reconoce, que la estrategia UPAC no condujo a solucionar el problema real de la escasez de la vivienda, sino que se tradujo en utilización del consumo de inmuebles, disparando hacia arriba la renta del suelo urbano.

Sin embargo lo atinente al impacto del Plan Currie en el sector industrial, se puede plantear en principio que "Las Cuatro Estrategias" benefician al capital monopolista acelerando el proceso de acumulación inflacionario. Se provoca además un proceso de fusión del capital bancario y el capital industrial

---

---

por medio de las entidades de captación de ahorro; esto significa que en la industria en su conjunto, se promueve expresamente una concentración de las empresas industriales, el aumento de su talla y su mayor mecanización a fin de obtener costos de producción que hagan posible la exportación de algunos productos manufacturados.

Coincidimos en el examen de estos fenómenos económicos emanados del modelo anunciado con Jesús Bejarano, quien sostiene la coexistencia de la burguesía con la inflación, como proceso de acumulación de capital. Evidentemente, para la burguesía la inflación es preocupante en cuanto se refleja en presiones sindicales por el alza de salarios. Sin embargo, la lucha contra la inflación por la vía del control de los medios de pago en el manejo de la política monetaria y cambiaria implica no una lucha contra la inflación sino contra su efecto preocupante: El costo de la vida.

---

**La intervención del Estado en la economía ya sea interna o externa puede tomar diversas formas de acuerdo a los instrumentos que emplee para determinar la capacidad de la política económica e interpretar las nuevas realidades que se presenten en el mercado mundial y poder lograr una tendencia favorable en la orientación del crecimiento de la economía.**

---

## 2.2. Plan de desarrollo para cerrar la brecha

El Plan de Desarrollo económico y social de la Administración de López Michelsen formula como objetivo lograr un crecimiento de 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. Lo cual establece que no es suficiente lograr un crecimiento en la producción de la economía del país, sino mejo-

rar la calidad para que se incremente el nivel de vida y la productividad del campo. Se plantea el impulso de las importaciones selectivas y así aumentar la producción agrícola a través de la creación de los mecanismos de financiación agrícola, como el DRI y el PAN para poder disminuir los procesos migratorios y corregir el desordenado crecimiento de las ciudades.

El presente plan comprende dos partes: la primera está destinada a presentar las políticas macroeconómicas como la monetaria y financiera, fiscal y de comercio exterior; los cuales sus lineamientos están encaminados a evitar la aceleración del proceso inflacionario y a fomentar el incremento de las distintas actividades que demanda mayor fuerza de trabajo.

La segunda parte del plan presenta las políticas sectoriales dándosele mayor prioridad a los sectores industriales y agropecuario como en la implementación de las políticas de exportaciones.

La implementación y lineamientos de políticas económicas del gobierno de López Michelsen se caracterizaron por enmarcarse típicamente dentro del modelo neoliberal. Se pretendió implantar un "laissez faire" en la actividad productiva y en el comercio, al tratar de liberalizar las importaciones y las exportaciones.

Se establece una política financiera asignándole una mejor libertad al mercado financiero donde se elimina una serie de restricciones al sistema, en cuanto a la captación y distribución del ahorro, y se aboga, por la libertad de tasas de interés tanto para captar como colocar ahorros.

La concepción teórica del monetarismo y cuantitativismo explica la inflación como el aumento de los medios de pago, lo cual, la meta de su política económica es el control de la inflación o alza de los precios. En efecto, la intervención del Estado en la actividad económica consiste primordialmente en el control de los medios de pago, ya sea

---

---

a través de la emisión o contracción monetaria.

El panorama que persiste en el primer período de López, se puede designar así: recesión en textiles, en ensamblaje de automóviles y en el sector de la construcción. Este último sector tiene profundas repercusiones en el resto de la economía (maderas, ladrillo, vidrios, planos, estructuras metálicas y otras). Pérdida de capacidad de compra de los trabajadores, puesto que frente al costo de la vida, los ajustes salariales se han quedado muy cortos. Excesiva acumulación de capitales (ahorro y activos financieros disponibles).

La política económica del período 1974 - 1978, no renuncia en esencia como puede colegirse del mantenimiento y profundización de los UPACS, al plan económico de Currie, solamente acude a una agresiva política de correctivos monetarios. Acoge más claramente el modelo neoliberal de conducción de la acumulación, mediante el cual tendencialmente, las posiciones de comando consolidarán a los grupos financieros (Gran Colombiano, Banco de Bogotá, Cafetero, Ardila Lule) que en ningún momento propenderán por la intervención del Estado en términos de subsidiar la formación de nuevos capitales industriales, mediante abaratamiento de tasas de interés y del componente importado del capital constante, sino a partir de la eficacia del capital productivo. En este sentido, no se trata ya de una intervención a posteriori, que corrija las fallas de la iniciativa privada, sino de una intervención que fija las reglas de juego en que ha de operar el capital privado, garantizándole a éste, particularmente unas mejores condiciones de explotación de la fuerza de trabajo.

El espíritu de esta intervención desfalleciente, la protocolizan las palabras del Ministro de Desarrollo del mencionado período, emisario del sector cafetero, quien afirma con gran sentido neoliberal, en la

revista *Alternativa* No. 29/75 "no ser partidario del intervencionismo y que el sector privado tiene unas reglas de juego claras, siendo los empresarios los que deben estar pensando en conjugar el verbo producir".

Así mismo la voracidad financiera de López, se expresa en su regocijada declaración, en Febrero de 1974, cuando afirma que sólo el 35o/o de la masa monetaria la constituían los activos financieros, ya en Febrero de 1975 esa proporción alcanza el 41o/o.

El péndulo de la economía, se va dirigiendo ineludiblemente hacia el capital usuario, dejando tras de sí la agonía de una industria recesiva y carente de crédito.

El efecto correctivo de estos excesos, se manifestará en las precarias condiciones de vida de la clase obrera y en las alarmantes condiciones que se observan al interior de las unidades productivas que permiten que el trabajador sea presa fácil de las enfermedades laborales. A esto se suman las condiciones de desnutrición propias de la clase obrera, las estadísticas, revelan la realidad de esa situación.

El Plan de Desarrollo de López se basa en la consideración de que "el desarrollo está a cargo del mercado, de la libre oferta y demanda; el nervio del desarrollo es la empresa privada y su centro motor del mercado de capitales".

Los diferentes centros de atención del Plan de López, política monetaria y financiera, política fiscal, de comercio exterior, agropecuaria, industrial, de exportaciones, de desarrollo regional y urbano plan de alimentación y nutrición, programas de salud y saneamiento ambiental, se mueven en orden a dar una respuesta presupuestal y cuantitativa a los efectos nocivos del modelo económico inflacionario, tratando de atacar las escuelas del neoliberalismo. Las características reseñadas, impiden una concepción científica del plan, cuya finalidad no dista mucho de la política de Pastrana, a saber,

---

---

la maximización de la tasa de ganancia y la concentración de capitales. En este sentido el Plan de Desarrollo de López es continuista, no obstante se presenta cubierto con ropaje dualista de carácter social, y se autoproclama como encaminado a Cerrar la Brecha entre las dos Colombias. En el fondo la política económica del gobierno se sustrae a la demagogia del plan y se atiene a las cifras económicas.

Las diferencias entre López y Pastrana, se reducen a simples transferencias de énfasis en determinados rubros, para atacar un mismo problema: El desempleo propio del capitalismo. Mientras en las "Cuatro Estrategias", se planteaba la construcción como motor de desarrollo, López reemplaza ese motor de desarrollo con las obras públicas, en su pura acepción reeditando la época de Rafael Reyes o la hegemonía conservadora. Esta modalidad es así mismo una modalidad, por parte del sector terciario o residual, de la gran cantidad de mano de obra desplazada de los campos y que no hallan liga en la industria de la construcción, recesiva y languideciente.

En el primer capítulo de "Para Cerrar la Brecha", se lee: "La mayor libertad en el mercado de capitales, beneficiará a los abonadores y al fisco al mismo tiempo que estimula una mayor competencia y dinamismo en el sector financiero", sólo que esta competencia estaría viciada por los pulpos embarcados en el juego, que se apoderan del mercado de capitales y arrojan en el proceso a los pequeños y medianos abonadores, y amenazando con engullir a la pequeña y mediana industria y aún a la sociedad anónima.

Se puede probar mediante datos de la Bolsa de Valores de Bogotá, publicados por la Revista Alternativa en su No. 29/75, "que en el Banco de Colombia en 1970, tan sólo 186 accionistas poseían 25.000 acciones o más, y que en 1973 de un total de 7.487 accionistas sólo 95 contaban con 50.000 acciones o más". Esta alta concentración

de la riqueza jamás podrá traducirse en bienestar para el pueblo, antes bien el único que se beneficia y se fortalece es el gran capital financiero, mediante la elevación de tasas de interés. Además la emergencia económica trajo consigo el impuesto a las ventas que no afecta a los financistas, sino a los consumidores de las capas medias y populares, convirtiendo en artículos de lujo la carne, la leche, los artículos electrodomésticos e incluso artículos como cepillos para dientes, como consecuencia, aumentan los ingresos del Estado, el cual los emplea en inversiones y burocracia; ésto a costo de los salarios reales de los obreros.

Era de esperarse entonces, que la respuesta popular a esa política económica, se tradujese en huelgas de defensa y resistencia ante la aplicación emanada del modelo. Ejemplo de ello son las luchas obreras en Planta de Soda (Cartagena) el paro cívico en Barrancabermeja, el paro en Riopaila, 29 paros de solidaridad obrera, 95 huelgas en el primer semestre de 1975, en el cual participaron 145.000 huelguistas; en el año de 1973, 57 paros con 100.000 huelguistas y en 1974, 79 huelgas con 78.000 huelguistas. Paros cívicos generales como el de 1977; que desencadenaron respuestas armadas del Estado, detenciones, etc.

---

**En términos generales el Plan de las Cuatro Estrategias realizado por el grupo económico de Lauchin Currie era un modelo de acumulación capitalista que buscaba resolver el problema del desempleo urbano, a partir del desarrollo industrial y desarrollo de la agricultura capitalista de la gran propiedad.**

---

En conclusión, el balance del período López, se puede entender así: fracaso de la construcción masiva, que se tradujo en incremento del desempleo, lucha contra la

---

---

inflación, que mantiene el mismo desempleo, alzas de precios, degradación del salario, concentración de capitales, guerra entre financistas e industriales que beneficiaría a los primeros. Este es el lastre que hereda Turbay, continuador del proceso iniciado por López.

### 2.3. Plan de Integración Nacional -PIN-

El Plan de Integración Nacional del gobierno de Turbay Ayala, parte de un diagnóstico socioeconómico del país, que cubre los aspectos del campo económico y social.

En el campo económico, el Plan presenta un inventario de los logros que se han obtenido: el alto crecimiento del Producto Interno Bruto, el aumento de las exportaciones e importaciones, la modernización de la estructura de la producción y del consumo, la superación de la escasez de divisas, el decrecimiento demográfico y desaceleración del proceso de urbanización.

En el campo social, se resalta como más sobresaliente el hecho de que el país en los últimos años ha logrado notables mejoras cuantitativas, aunque todavía persisten deficiencias cualitativas que han provocado grandes problemas, como la alta mortalidad infantil, la deserción escolar, la baja calidad de la educación, el desempleo y el subempleo por lo cual se propone impulsar una nueva estrategia social que permita mejorar los ingresos de las familias pobres, haciéndola partícipe de los servicios del Estado y de otra parte, atender las necesidades y problemas de la pequeña empresa rural y urbana.

Algunos tratadistas de la materia consideran el PIN, como un plan de obras enfocadas hacia los aspectos sociales y económicos, lo cual tendrá consecuencias inflacionarias en momentos de expansión monetaria y que sus efectos se reflejarían en un estancamiento de la inversión, en la construcción privada y por ende en la industria nacional y en la agricultura que siempre han sido con-

siderados como motores de desarrollo económico.

Analizando los lineamientos de las políticas económicas del Plan de Integración Nacional notamos que el PIN es más bien un conjunto de inversiones en infraestructura física, transporte, energía y comunicaciones de matiz estructuralista. Plantea como objetivos la descentralización económica y autonomía regional, el desarrollo del sector energético y minero y el desarrollo de una nueva estructura social.

Si examinamos la financiación de la ejecución de todas esas obras, encontramos en su enfoque la concepción netamente monetarista, al orientarse los lineamientos de políticas económicas a la lucha contra la inflación en el control de los medios de pagos. En efecto se recortaron los recursos crediticios con destino a la inversión privada, decretándose el encaje marginal del 100o/o y se liberó las tasas de interés provocándose un incremento en ellas; lo cual acompañado de "las medidas que complementan el modelo para lograr una economía de libre mercado: liberación de importaciones, incremento de la productividad a través de la ampliación de la competencia externa, apertura de la inversión extranjera, política fiscal favorable al gran capital" (4); se hizo un mayor énfasis al paradigma monetarista.

El Plan de Integración Nacional intenta conciliar el manejo de instrumentos monetarios (políticas de estabilización) con variables estructuralistas (programa de inversión en infraestructura). En este sentido los lineamientos de políticas del PIN se enmarcan en una hibridación de modelos de los enfoques cuantitativos y keynesianos.

Desde el punto de vista de la óptima de Keynes, la construcción de obras de

4. PARRA, Isidro. La Economía Colombiana 1979. Revista Controversia, No. 76, p. 41.

---

---

infraestructura tiene dos finalidades.

1. Impulsar el empleo, mejorando así el nivel de ingresos y consecuentemente el consumo.
2. Realizar inversiones que a pesar de ser indispensables no ofrecen ninguna rentabilidad para el capital individual.

Estos dos objetivos se enlazan en mayor o menor medida a través de la inversión pública del PIN.

El modelo de planeación del PIN, se inspira en el mismo modelo neoliberal del gobierno de López, que se sustenta en una inflación de costos que conduce a la asfixia del sector productivo. En su presentación programática, sin embargo, su énfasis se centra en los sectores de desarrollo de infraestructura: obras públicas, transporte y comunicaciones, energía y minería, basados en la consideración de que para lograr la unificación de un espacio económico integrado y para fortalecer la descentralización, es necesario desarrollar un vasto programa de obras. El destino de los empréstitos internacionales, se dilapidarán en la construcción de puentes y vías de comunicación en los grandes centros urbanos, que valorizarán el espacio urbano, disparando hacia arriba la renta del suelo y ocupando fuerza de trabajo en la construcción de obras. Paralelamente, la concepción del papel del Estado en esta fase más desarrollada del neoliberalismo, será trasladar a los usuarios los costos de la aventura de ostentación oficial, con levantamiento de subsidios, política que se traduce en alzas de servicios, alza de energía, transporte y otros, lo cual se refleja en alzas generalizadas de precios y deterioro de los salarios.

Mientras tanto, y como fruto de todos los procesos anteriores, se afianzará el capital financiero que invade las sociedades anónimas una vez se torna recesiva la industria de la construcción, provocando críticas por parte de los gremios

como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), La Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Asociación Colombiana Popular de Industriales (ACOPI), los cuales señalan la dificultad en la consecución de créditos, los altos costos a que se ven obligados a asumir y desde luego, la falta de programas sectoriales que permitan el desarrollo de la variedad de industrias que tiene el país. Esto, según ellos, es lo que determina la ínfima participación del sector de la producción en el producto nacional, el cual ha tenido un crecimiento prácticamente lento.

---

**La política económica del periodo 1974-1978, no renuncia en esencia como puede colegirse el mantenimiento y profundización de los UPACs, al plan económico de Currie, solamente acude a una agresiva política de correctivos monetarios.**

---

#### 2.4. Plan de desarrollo Cambio con Equidad

El Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, del gobierno de Belisario Betancurt tiene la característica de promover el crecimiento económico con equidad y el desarrollo con estabilidad que permita salir del problema del estancamiento en que se encuentra la mayoría de las actividades económicas de nuestro país.

Desde tiempos albores se tapiza que "las funciones del Estado y las políticas reales de los gobiernos con respecto a la economía deben orientarse hacia los siguientes objetivos" (5).

1. El crecimiento económico a través de la orientación y asignación de recur-
5. BEJARANO, Jesús Antonio. *La Economía Colombiana en la Década del Setenta*, Editorial Cerec, Bogotá, 1984.

---

---

sos hacia sectores rezagados o cuyo funcionamiento es deficiente en razón de las irregularidades de las fuerzas del mercado.

2. La equidad en la distribución de los ingresos cuando no existen mecanismos automáticos en la economía del mercado que garanticen una distribución equitativa del ingreso.
3. La estabilidad de las variables de corto plazo esencialmente precios empleo y balanzas de pagos.

El actual plan de desarrollo "Cambio con Equidad" contempla los anteriores objetivos de crecimiento, equidad y estabilidad, según el propio presidente Betancurt señala en esos tres criterios le infunden vida al plan lo cual se pretenden que todos marchen juntos, porque si falla uno falla el conjunto.

El hecho de que un plan de desarrollo como el actual contemple estos objetivos de crecimiento, equidad y estabilidad no constituye realmente un enfoque diferente a los planes realizados en Colombia, sino encausar con éxito y coherencia los instrumentos particulares diseñados para lograr los objetivos, constituyéndose como el grado de implementación real de las estrategias, de la misma manera establecer la prioridad que se le asigne a cada uno de ellos en el conjunto de las políticas económicas y el grado de intervención del estado para lograr unos o varios objetivos, dejándolos descansar ya sea en la fuerza del mercado o bien en la propia gestión gubernamental, estableciendo controles administrativos sobre las variables del mercado.

La estrategia de crecimiento de la presente administración se ha linealizado como el objeto general, la reactivación, estabilización de la economía y el ordenamiento del cambio social, los cuales deben tener sus resultados en el corto y mediano plazo. En el largo plazo, se

propone conseguir las consolidaciones del desarrollo económico, que según notas editoriales de la Revista del Banco de la República se ha basado en el impulso de la demanda interna, lo cual incluye "un aporte a los sectores que pueden ejercer el papel de líderes en el proceso de reactivación económica; un mayor control a las importaciones y el contrabando; y por último, la reorientación de la demanda del sector público hacia la producción nacional" (6) buscando ante todo encontrar en la demanda interna la fuente de dinamismo para la economía, implementando tres estrategias específicas a saber:

En primer lugar, se tapiza una política de sustitución de importación con la adopción de una política más sistemática de promoción de exportación; en segundo lugar, se crean incentivos a la actividad de la construcción, especialmente en la vivienda; y en tercer lugar, ampliar el gasto público, dicha estrategia se traducirá en una expansión significativa de la demanda interna que estimularía a los demás sectores, obteniendo la esperada reactivación.

En consecuencia el plan Cambio con Equidad trata de combinar el crecimiento económico en el bienestar social. Las políticas contenidas en el plan y particularmente la política de vivienda, introduce importantes diferencias con respecto al plan de las cuatro estrategias aunque coinciden en el papel en que señalan al sector de la edificación urbana como palanca reactivadora de la economía, es innegable que el plan de las cuatro estrategias utilizaba al sector de la construcción como mecanismo que operaba sobre el desarrollo urbano buscando lograr el funcionamiento de ciudades con menores costos en términos de extensión de redes de servi-

6. REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA. Notas Editoriales. Junio de 1983. P III. Bogotá, Colombia.



---

---

cios y de menor consumo de tierras. La novedad del actual cambio de equidad consiste en la articulación de la política económica y la política social como único medio posible para hacerle frente a la aguda recesión económica que prevalece en el país, puesto que las metas sociales de programa de vivienda popular, ha sido presentado como mecanismo para incrementar las tasas de crecimiento económico, generar un mayor volumen de empleo y lograr una mejora sustancial en la distribución del ingreso.

De igual manera según el primer objetivo del Plan le corresponde al sector de la construcción generar bienestar social, por ello el plan toma la política de vivienda como elemento de enlace entre la reactivación económica y el ordenamiento del cambio social, proporcionándole vivienda a una porción significativa de la población que no la tiene, acelerando de la misma forma la tasa de crecimiento del producto interno bruto.

En lo social, el enfoque se dirige hacia "la disminución paulatina del déficit cuantitativo de vivienda dándole prioridad a los sectores de la población tanto urbana como rural de bajos ingresos, mediante soluciones de crédito que se ajusten a la capacidad de pago" (7).

Dentro del sector educativo el plan propone como alternativa el desarrollo de una educación abierta permanente e integral y continuada a través de los distintos ciclos vitales y una interacción activa con la familia, la educación, la comunidad, y las instituciones sociales dentro de una renovación de métodos, tecnologías y estrategias tratando de lograr la mayor equidad en las opciones educativas y disminuir las tasas de mortalidad escolar, mejorar la calidad

educativa mediante la formación adecuada de los docentes y la educación de los docentes y de los programas educativos a las necesidades comunitarias y regionales, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y el fomento de la cultura, la recreación y el deporte.

---

**De esta parte, al imposibilitar totalmente una dosificada competencia interna de los productos extranjeros, se corre el peligro de desvincular al empresario colombiano de las tendencias tecnológicas y comerciales que rigen en el área internacional.**

---

Igualmente la administración de Belisario Betancurt pone en marcha dentro del aspecto educativo, la creación de la Universidad abierta y a distancia y los lineamientos de políticas dirigidas a defender el trabajo y la producción nacional elevando considerablemente los niveles efectivos de producción por medio de la restricción de importaciones, la evaluación de aranceles, el control administrativo a través de licencia previa y la virtual prohibición para importar un amplio grupo de bienes los cuales bienen a ser los instrumentos que utilizan para este fin, tratando de alcanzar con esta estrategia, en primer lugar defender el mercado doméstico para la industria nacional como uno de los componentes de la política de reactivación interna; y en segundo lugar reducir el déficit de la balanza comercial como uno de los pasos para equilibrar el sector externo.

"La meta fija por el gobierno de Belisario Betancurt en el sentido de reducir las importaciones hace pensar que necesariamente la restricción cobijará también a bienes de capital e intermedios,

7. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Cambio con Equidad. 83 - 86 p. 111

---

---

como la implementación de la política de reducir en más de US\$1.000 millones de dólares las importaciones en el año de 1983" (8). Lo cual, "el ajuste a la coyuntura externa que se presente no se puede dar por medio de la reducción acelerada de importaciones sin entrar a sacrificar el crecimiento económico interno, debido a que nuestra estructura de importaciones, está caracterizada por una alta participación de los bienes de capital y las materias primas o bienes intermedios que fluctúan entre el 87o/o y el 90o/o del total" (9).

No obstante de las medidas restrictivas de las importaciones para proteger la industria nacional, se puede llegar a problemas internos como los detectados en el actual gobierno, concerniente en la disminución en el ritmo de la producción, por dificultades en el proceso de importaciones de repuesto, materias primas, y otros elementos esenciales, requeridos para el proceso productivo, lo cual ha inducido para que se incremente el contrabando, agravando aún más el problema de la producción nacional. En segundo lugar los medios sobre importaciones pueden, llegar a efectuar las posibilidades de exportación de los productos manufacturados de Colombia que requieren componentes e insumos extranjeros, no solo por razones de suministros, sino porque se reduce la competitividad al elevar los costos de producción. De esta parte, al imposibilitar totalmente una dosificada competencia interna de los productos extranjeros, se corre el peligro de desvincular al empresario colombiano de las tendencias tecnológicas y comer-

ciales que rigen en el área internacional. Por último una exagerada restricción de importaciones, se constituye en un obstáculo para la política antiflacionista del gobierno, porque podría favorecer distorsiones en el mercado interno y precios y calidades desfavorables para el consumidor, lo mismo que la elevación de precios conduce a mayores costos de producción.

Es innegable que en épocas de estrechez cambiaría se hace necesario elevar el nivel del proteccionismo efectivo para la producción nacional y propender por una sustitución eficiente en algunos sectores de la economía, pero el criterio que ha de imperar es más bien el de racionalizar la estructura de importaciones antes que el de restringir a toda costa y discriminatoriamente algunos de los componentes de los egresos comerciales para corregir la balanza comercial.

En este sentido debe existir un gran margen de acción por parte de instituciones tales como Incomex y el Ministerio de Desarrollo, para el refinamiento y tecnificación de los mecanismos administrativos del control de las importaciones.

Igualmente el país debe explorar la conveniencia de proceder a racionalizar sobre bases técnicamente muy sólidas, la importancia de bienes de capital y de insumos para algunos sectores productivos, los cuales no han sido paradigma de eficiencia en la actual administración, mostrando además inmoderados consumos externos.

De igual manera los compromisos de exportación pactados, al autorizarse la inversión extranjera debe hacerse estrictamente efectiva en todas las ramas de la producción, pero aún con mayor énfasis en los de alto índice de consumo de bienes importados, como por ejemplo, el sector farmacéutico y el automotor.

8. DIARIO EL TIEMPO. Restringen Importaciones por US. \$1.000 millones de dólares en 1983. Octubre 19 de 1983. pág. 2A. C.3.

9. BANCO DE LA REPUBLICA LIIX. Informe anual del gerente a la junta directiva del Banco 1981. Bogotá, Colombia.