

Parte Primera

Aspectos Generales del Plan

Capítulo 1

**Introducción
y características
del plan**

El Plan de Desarrollo Económico y Social que se presenta en esta publicación, y que se denomina Plan de Integración Nacional, reúne una serie de características que, independientemente de los méritos intrínsecos propios de los objetivos del Plan, merecen ser examinadas en detalle por su especial significado tanto en términos del progreso y de la evolución de la planeación en Colombia como por sus efectos sobre la ejecución misma del Plan. De otra parte, el Plan parte de unas premisas básicas que es conveniente señalar y comentar en forma explícita para que sea más fácil evaluar el conjunto de sus planteamientos. Además, el Plan se deriva de un diagnóstico global de la economía del país y en particular de su actual etapa de desarrollo histórico. Todos estos elementos deben ser considerados antes de tratar los aspectos más específicos del Plan tales como las políticas sectoriales, los instrumentos de esas políticas o sus requisitos financieros y presupuestales.

En cuanto a las premisas básicas de las cuales parte el Plan la más importante es la apreciación o el supuesto de que el menor desarrollo relativo en general, incluyendo el caso específico de Colombia, es más un problema de políticas y de diagnósticos que de insuficiencia de recursos. Si bien los recursos son importantes y obviamente necesarios, ellos solos, por abundantes que en un momento dado puedan parecer, nunca serán suficientes para superar un estado de subdesarrollo si las políticas sobre asignación de recursos, o los diagnósticos en que ellas se basan, no son los más adecuados. A su turno, una escasez relativa de recursos, por aguda que pueda parecer, no necesariamente impedirá el desarrollo si su utilización es la más eficiente o si ella parte de diagnósticos correctos sobre la etiología de los problemas y sobre sus posibles soluciones alternativas reales.

Aunque, desde luego, el Plan de Integración Nacional requiere recursos, e inclusive contempla una apreciable elevación de la inversión pública, ello no quiere decir que fije exclusivamente su atención en el problema presupuestal o financiero. Por el contrario, el Plan busca primordialmente mejorar la eficiencia y la eficacia de la asignación de recursos y fortalecer todo el proceso cualitativo de formulación y ejecución de políticas, pues en su concepción se parte de la convicción de que solo por esa ruta será posible, eventualmente, elevar significativamente la propia disponibilidad de recursos. Es decir, aunque el Plan reconoce la necesidad de los recursos, parte del supuesto de que sólo mejores políticas y criterios sobre su utilización elevarán el rendimiento público y privado de la inversión y permitirán el que, a mediano y largo plazo, la economía genere, por dinámica propia, mayores recursos y una más amplia capacidad de absorción de inversión por parte del sector público y privado. En síntesis, los recursos se consideran como condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo; para lograr esto último las políticas y los diagnósticos en que ellas se basan son lo fundamental.

El objetivo de la descentralización económica, como un medio para alcanzar la autonomía regional, es un buen ejemplo de una política de desarrollo que, gradualmente y a medida que tiene éxito, irá generando recursos adicionales hoy sólo disponibles en forma de un potencial disperso a nivel regional. El

actual centralismo y la creciente concentración en cabeza de la Nación de casi toda la responsabilidad por el desarrollo y por la captación y utilización de recursos, no permitiría aprovechar el potencial existente a nivel regional y llevaría, inevitablemente, al agotamiento fiscal y presupuestal del gobierno central. Sería este el caso típico de un inadecuado diagnóstico y de la subsiguiente ineficiente asignación de recursos, configurando todo ello la política equivocada que atribuye, erróneamente, todo el peso del subdesarrollo a la falta de recursos, cuando ha sido, en efecto, una desafortunada política lo que ha determinado tal ciclo. El Plan de Integración Nacional, en el caso específico de la descentralización y de la autonomía regional, busca corregir esa tendencia y cambiar su circularidad negativa por una dinámica positiva, fortaleciendo políticas de desarrollo regional y municipal que conducirán a la captación del potencial de recursos humanos, financieros e institucionales que están latentes en las distintas regiones y polos decrecimiento del país.

Desde luego, no en todas las regiones del país existe un potencial de desarrollo similar. Hay áreas con una dotación natural, institucional y de recursos humanos que ya las coloca en un buen nivel de despegue, pero tal no es el caso de otras. Para que estas últimas puedan tener posibilidades de avance apreciable y para que las primeras logren capitalizar gran parte de su potencial es que se ha diseñado un Plan como el de Integración Nacional con el conocido énfasis en la descentralización económica y en la autonomía regional.

Dentro de la premisa básica de la gran importancia que tienen las políticas, vis a vis los recursos, el Plan asigna especial prioridad tanto a su compatibilidad con la política económica como a la consistencia interna entre y dentro de las políticas sectoriales. Este énfasis en el vínculo dinámico del Plan con las políticas es una de sus más importantes características o atributos. Lo que se ha logrado es un Plan que puede funcionar dentro de la política económica y un Plan que, al mismo tiempo, armoniza las políticas sectoriales. Lo primero, porque el Plan no se formula fuera o con exclusión de las condiciones, internas y externas, determinantes o condicionantes de la política económica. Lo segundo, porque el Plan considera de inmenso valor la disciplina de gobierno que surge al considerar en su conjunto las distintas políticas sectoriales. Ese elemento de estructurar y ordenar las políticas, las prioridades, y los instrumentos en una dirección y en busca de unos objetivos específicos, genera, de por sí, una mayor productividad y eficacia en todos los ámbitos y niveles de acción del Estado.

Es así como el Plan no es una pura abstracción académica o solo un ejercicio técnico separado de la realidad nacional. Quizás su más destacable característica es la de que constituye la máxima expresión posible de transacción, acuerdo y coordinación intergubernamental. Durante más de ocho meses, durante la segunda mitad de 1979 y principios de 1980, numerosas y frecuentes sesiones del CONPES fueron dedicadas exclusivamente al examen de las políticas sectoriales, y a la búsqueda de la armonización interna de sus objetivos, dentro de un esquema global de política de desarrollo. La importancia y el valor de ese examen y de esa coordinación explícita de

políticas difícilmente pueden exagerarse. Uno de los más grandes dividendos de un Plan de Desarrollo, así concebido, es la disciplina que genera a todo nivel del gobierno y la indispensable orientación que da a la acción del Estado en una dirección de terminada.

Aunque pueda parecer extraño, la verdad es que dentro de la inmensa complejidad del Estado moderno no existen mecanismos endógenos de control que aseguren la eliminación de inconsistencias, de duplicaciones, de programas obsoletos o de obvias contradicciones. Un Plan de Desarrollo, casi que cualquier Plan General de Desarrollo, que logre dar coherencia y cohesión interna a las distintas políticas y ofrecer orientación específica a sus múltiples objetivos, ya hace, por ese solo hecho, una contribución muy notable al desarrollo de un país. En el caso del Plan de Integración Nacional esa contribución se ha logrado ya en la etapa de formulación y se está confirmando en la fase de su ejecución. Así mismo, los objetivos ya propios, directos y prioritarios del Plan, a saber, la descentralización económica, el desarrollo social y el avance particular de los sectores energético, minero y de comunicaciones, también se están alcanzando. Es decir, el Plan cumple tanto los requisitos fundamentales de expresar y armonizar las distintas políticas sectoriales como el de alcanzar sus objetivos prioritarios propios y específicos.

Otra de las características o atributos del Plan de Integración es su énfasis en objetivos de mediano y largo plazo. El Plan parte del supuesto de que los problemas de fondo del país no son susceptibles de una rápida o fácil solución. El cambio de las premisas y supuestos tradicionales dentro de las cuales se formulaban políticas, el desarrollo prioritario del sector energético, minero y de comunicaciones, así como el verdadero avance social, no son logros alcanzables en breve término. Es así como las prioridades recaen en aquellas áreas donde solo un continuado esfuerzo de planeación y de acción permanente de políticas adecuadas dará los resultados buscados. La modernización del agricultor tradicional, la revolución del agua potable —como base de la salud— el suministro de educación, por ejemplo, y todo lo adicional que se requiere en el campo de la infraestructura económica, son aspectos que exigirán una atención concentrada por varios lustros. Si a ellos no se presta atención permanente, se retrasará en forma grave el desarrollo del país haciendo imposible o inalcanzable otras metas y objetivos.

El énfasis en la planeación de largo plazo es así la nueva etapa que vive la evolución de la planeación en el país. Esa específica prioridad de la planeación corresponde también a la nueva etapa de desarrollo que se abre para Colombia. Gran parte de los principales problemas coyunturales los puede manejar y resolver la política económica de corto plazo y, en efecto, así lo hace aún a nivel sectorial. Pero dentro de esas acciones, detrás de esas soluciones de corto plazo, es básico que exista y prevalezca una concepción permanente tanto de la política económica de largo plazo como de metas estables de desarrollo y progreso social. De esta forma la planeación no se margina del corto plazo sino que, actuando dentro de ese breve término temporal, orienta

y dirige la acción del Estado hacia un horizonte de tiempo más amplio en la búsqueda de aquellos objetivos de prioridad permanente.

Dentro del enfoque de concentrar el esfuerzo de la acción del Estado en una jerarquía de objetivos prioritarios, parece lógico que el Plan también reoriente hacia el cumplimiento de tales metas todos los instrumentos a su alcance. Y aquí radica otra de las características del Plan de Integración Nacional al dirigir hacia el logro de sus objetivos instrumentos tan importantes como el financiamiento externo, la inversión extranjera, la cooperación técnica internacional, el financiamiento de estudios de preinversión, el crédito concesional doméstico y los estímulos e incentivos tributarios. Son todos estos instrumentos muy poderosos cuya acción concertada y armonizada tiene un efecto ampliado y multiplicador cuando ellos se dirigen simultáneamente en búsqueda de unos propósitos dados. Aquí se pone de manifiesto esa ventaja ya señalada de un Plan que armoniza políticas e instrumentos con objetivos, lo cual no surge espontáneamente en ausencia de unas metas globales. En el caso específico del PIN merece destacarse, como un atributo especial, ese esfuerzo deliberado por darle sentido colectivo a la acción individual de instrumentos como los señalados.

Este último ejercicio no es solo una acción retórica de señalar una función nominal a tales instrumentos. Eso podría hacerse sin que en la práctica cambiara substancialmente la utilización u orientación real de los instrumentos o de las políticas. Lo verdaderamente significativo es el proceso mediante el cual se armoniza y vincula la función propia del instrumento con los objetivos del Plan. No se trata, por ejemplo, de señalar en abstracto un papel descentralista a la inversión extranjera o a los incentivos fiscales sino de, en efecto, asignarles tal papel en la legislación o en la administración de las políticas. Lo mismo ocurre, por ejemplo, con el financiamiento concesional de los estudios de preinversión, donde lo básico es que ellos se orienten principalmente hacia los proyectos que el Plan considera como los más prioritarios. Toda esta tarea presupone una determinada capacidad de dirección y coordinación que, en la medida en que se cumple, expresa un positivo nivel de desarrollo institucional y político que merece subrayarse como un logro especial.

Otra de las características más destacables del Plan de Integración Nacional es su estrecha vinculación con la programación presupuestaria, financiera y monetaria del país. Por diversas razones no es extraño el que la formulación de un Plan de Desarrollo se haga separadamente del proceso presupuestario o aisladamente de las consideraciones que atañen a las restricciones monetarias y financieras. Esto es, hasta cierto punto, entendible, ya que, después de todo, entre más cerca está un Plan del presupuesto más lejano parecerá estar su capacidad para atender todas las aspiraciones de la comunidad. Por ello muchos Planes terminan siendo una mera enunciación de necesidades, con las que desde luego todo el mundo se identifica, aplaudiendo la "bondad" del Plan. Pero ese éxito político inicial del Plan, al presentarse como respuesta mágica a todas las necesidades, pronto es substituido por la crítica y la frustración

cuando, como era lógico anticiparlo, no logra cumplir todas sus promesas ni las expectativas que generó. Así el Plan y los planes se desacreditan y los países de menor desarrollo relativo, que son los que más los necesitan, ven difícil, desde el punto de vista político, insistir en ellos.

Afortunadamente lo anterior no es el caso del Plan de Integración Nacional ni ha sido la experiencia de los planes que ha tenido Colombia en las últimas décadas. En nuestro medio siempre se ha hecho un gran esfuerzo por vincular el Plan al presupuesto y por darle un contenido financiero real. Ahora, en el caso del PIN, se ha logrado un nuevo avance que merece subrayarse. Desde un comienzo se tuvo especial cuidado en iniciar el proceso mismo de la formulación del Plan con una evaluación de las posibilidades reales y potenciales del presupuesto nacional y de los demás presupuestos del sector público. Sin aceptar como definitivas las restricciones observadas en la reciente comporta miento fiscal de la Nación, y también sin fijarles a esas fuentes de recursos una rápida recuperación milagrosa, se buscó un punto medio razonable que significara tanto un esfuerzo adicional de ahorro público como una mejoría en la eficiencia del gasto público total.

Fue así como, aun antes de que se promulgaran las directrices generales del Plan de Integración, se hizo un gran esfuerzo presupuestal por mejorar las apropiaciones de los programas que expresaban las nuevas prioridades del Plan. Así, ya en 1979, el presupuesto nacional y otros del sector público comenzaron a mostrar la orientación y los objetivos del PIN. Más tarde, en la primera mitad de 1979, durante la preparación del proyecto de presupuesto para 1980, se fijó un nivel de inversión que representara un avance apreciable sobre los niveles de los años anteriores y se buscó una conciliación con la política económica, y con la monetaria en particular, para darle margen no inflacionario a esa inversión.

Las discusiones sobre políticas sectoriales, a nivel de cada ministerio y del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en general, se hicieron con el marco presupuestal originado en la proyección de disponibilidad de recursos de que había partido el Plan de Integración Nacional. De esta manera se logró algo verdaderamente encomiable cual fue hacer la formulación de las políticas y de los objetivos para el período 1979-82, ya dentro de los parámetros de las posibilidades reales presupuestales. Se evitó así la tradicional debilidad de muchos planes de desarrollo en los cuales no van convergiendo la formulación presupuestal con la de las políticas y objetivos. Este nivel de progreso en la planeación da al Plan de Integración una gran solidez programática y, junto con la coordinación intergubernamental que se logró entre las distintas políticas, constituye su máximo mérito.

Como se verá más adelante el Plan de Integración Nacional se deriva de un diagnóstico sobre la evolución reciente y sobre el estado actual de la economía del país, así como de un pronóstico implícito sobre lo que sería su probable evolución futura con Plan y sin Plan. En la determinación de estas apreciaciones se ha partido, primero, de los logros económicos y sociales ya

alcanzados en los últimos años. En segundo lugar, se han tenido en cuenta las limitaciones o deficiencias de distinta índole que aún subsisten dentro de la estructura socioeconómica y política del país, y que no son rápidamente modificables. En tercer lugar se ha tratado de identificar las exigencias que plantean las próximas etapas de la evolución económica y social del país. Todo este análisis ha sido complementado con el reconocimiento de que el país vive en un mundo cada vez más interdependiente y que, por lo tanto, los objetivos del Plan de Desarrollo deben tener en cuenta posibles futuras evoluciones del comercio internacional y de la economía mundial.

Corresponde señalar, por último, que en la presentación que en esta publicación se hace del Plan de Integración Nacional se ha seguido un esquema que refleja las características mismas del Plan y el cuidado que se ha tenido para que su formulación responda a las más estrictas exigencias de la técnica de la planeación. Es así como se han distinguido claramente tres grandes secciones, que normalmente constituyen los componentes básicos de la formulación y ejecución de un Plan de Desarrollo. La primera, comprende aspectos generales adscribibles directamente al Plan, tales como sus características, premisas básicas, objetivos e instrumentos. Viene luego una segunda sección dedicada, como ya es tradicional hacerlo, a la consideración de los vínculos del Plan con el marco macroeconómico del país. Se cubre aquí lo relacionado con la política económica, con el presupuesto nacional, con la inversión pública, con las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, y con el financiamiento externo. Sobre este importante tema existen varios documentos que podrían complementar la síntesis que aquí se presenta¹.

La tercera y última sección se concentra en la presentación de las distintas políticas y objetivos sectoriales. Aquí aparecen los documentos aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para cada una de las principales áreas de actividad del país. En esta sección se aprecia muy bien el énfasis combinado que otorga el Plan tanto al crecimiento económico como al bienestar social, ya que se especifican las políticas, los objetivos, las estrategias y los instrumentos en cada área de desarrollo. La lectura de esta sección, por último, permitirá apreciar, de nuevo, el esfuerzo que se hizo por mantener una estrecha coordinación entre todos los componentes del Plan. Se verá cómo, por ejemplo, las políticas sectoriales se derivan en gran parte del marco global y de la concepción general del Plan y, al mismo tiempo, esas políticas determinan y condicionan apreciablemente el marco y esquema estructural del Plan.

Eduardo Wiesner Durán

¹ Véase: (a) Jaime García Parra Estabilidad y Desarrollo, conferencia de Bucaramanga, febrero de 1979, imprenta del Banco de la República; (b) Eduardo Wiesner, **Financiamiento Externo y la Estrategia de Desarrollo de Colombia**, conferencia ante la reunión local del Grupo de consulta, febrero 21, 1979, Imprenta del Banco de la República; (c) **Colombia ante el Grupo de Consulta**, 1979, Imprenta del Banco de la República, 1980.

Capítulo II

Diagnóstico

DIAGNOSTICO

Durante la década de 1970 la economía colombiana evolucionó rápidamente logrando importantes avances tanto económicos como sociales y políticos. Podría decirse que el país que comienza la penúltima década del presente siglo es muy distinto del que existía a comienzos de 1970. Muchos obstáculos y cuellos de botella en su economía han sido superados y es apreciable la mejoría cualitativa en la formulación y ejecución de varias de las políticas de desarrollo económico y social. Sin desconocer que aún subsisten serias dificultades el balance de la década que termina es ampliamente satisfactorio y, por ello, podría pensarse que la continuidad "natural" de esas tendencias recientes sería una política razonable para que el país mantuviera un rumbo y un ritmo de cambio aceptables durante los próximos dos lustros. Y, sin embargo, no es así. La década de 1980 plantea al país varios desafíos y preocupantes problemas que hacen imperativo el que exista una nueva respuesta, deliberada y explícita, del Estado colombiano para convertir esos desafíos en oportunidades de desarrollo y progreso. El Plan de Integración Nacional y las políticas que él conlleva son esa respuesta. El Plan es el comienzo del programa de prioridades nacionales para la presente década.

Veamos, en breve síntesis, en qué sectores ha sido más rápida la evolución durante la década de 1970, y cuáles son las razones para afirmar que el país aún enfrenta serios desafíos.

1. EVOLUCION DEL DESARROLLO SOCIAL

Quizás el aspecto que merezca destacarse más dentro de la evolución de la última década es el hecho de que el país ha asignado al sector social su primera prioridad presupuestal. Ningún otro sector ha logrado durante los últimos diez años los incrementos porcentuales en las ejecuciones presupuestales que se han registrado en el área social, entendiendo en ella lo relacionado con educación, salud, recreación, adiestramiento, vivienda popular, deporte y recreación. En efecto, entre 1970 y 1978 este sector elevó su participación relativa, dentro del total de presupuesto nacional, de un 31.3% a un 40.9%².

El caso específico del área de educación es buen ejemplo de lo ocurrido. Su apropiación definitiva en funcionamiento pasó de \$1.967 millones en 1970 a \$21.052 millones en 1979, elevando su participación porcentual en el total del presupuesto de funcionamiento de un 17.3% al 24.0%³. También entre 1978 y 1979 las apropiaciones definitivas del Ministerio de Salud en inversión y funcionamiento aumentaron en un 49.0%, al pasar de \$7.227 millones a \$10.772 millones. Con todo eso, sin embargo, la participación porcentual del

² Véase el Cuadro No. 1 Participación porcentual del sector "Servicios Culturales y Sociales" en el total de gastos del sector Central — Período 1970-1978.

³ Excluye \$4.846 millones para las universidades. Hasta 1978 este tipo de gasto se clasificaba como de inversión.

Ministerio de Salud dentro del total del presupuesto no aumentó por encima del nivel correspondiente a 1971.

Cuadro No. 1

**PARTICIPACION PORCENTUAL DEL SECTOR "SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES" EN EL TOTAL DE GASTOS DEL SECTOR CENTRAL
PERIODO 1970--1978
(Millones de pesos corrientes)**

| Años | Giros + reservas¹ (1) | Giros + Reservas de gastos culturales y sociales (2) | (2) / (1) (%) (3) |
|-------------|---|---|----------------------------------|
| 1970 | 18.237.6 | 5.710.2 | 31.3 |
| 1971 | 22.291.4 | 5.999.9 | 26.9 |
| 1972 | 24.114.0 | 7.366.9 | 30.6 |
| 1973 | 29.802.2 | 9.918.2 | 33.3 |
| 1974 | 37.018.3 | 12.148.7 | 32.8 |
| 1975 | 49.846.1 | 15.233.0 | 30.6 |
| 1976 | 52.794.8 | 19.125.7 | 36.2 |
| 1977 | 71.838.4 | 19.917.4 | 27.7 |
| 1978 | 100.520.6 | 41.097.9 | 40.9 |

FUENTE: Informes Financieros de la Contraloría General de la República.

1. Incluye: los giros más las reservas de apropiación del presupuesto de gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda y la inversión.
Excluye: los aportes regionales tanto en el presupuesto de gastos de funcionamiento como de gastos de inversión.

La magnitud de estos cambios relativos asegura el que a pesar de que puedan existir deficiencias en la medición del gasto público por sectores y problemas de identificación del nivel de gobierno que los financia, o aun substitución interna de fuentes de recursos, el sector social inequívocamente ha sido el que mayor prioridad ha recibido en los últimos diez años. Esa clara prioridad se ha traducido en notables mejorías cuantitativas. La proporción de los niños que se matriculan en primaria pasó del 67.1% en 1970 al 80.9% en 1979. La matrícula en educación superior pasó de 85.500 a 271.300 en este período, para un aumento promedio anual de 13.7%. Los afiliados al Instituto de Seguros Sociales pasaron de 1.271.000 a 2.592.500, para un aumento promedio anual del 8.2%. La tasa de participación bruta en el mercado de trabajo urbano se elevó del 30.3% al 35.0% y la población ocupada no agrícola se incrementó de 3.1 millones a 5.5 millones, con un crecimiento anual promedio del 6.6%.

Sin embargo, estos desarrollos positivos se han visto acompañados por deficiencias cualitativas. La expansión de la cobertura de la enseñanza primaria no ha modificado significativamente el hecho de que la permanencia promedio del niño en las aulas sea aún muy baja. La tasa de mortalidad infantil es superior a la de otros países con un grado similar de desarrollo, pese a que el grupo de población con menos de un año goza de una cobertura de servicios de salud superior al 85%. El mayor volumen de generación de empleo, que se ha traducido en un gradual descenso en las tasas de desempleo, ha ocurrido en alta proporción en sectores caracterizados por baja productividad e ingresos, deficientes condiciones de trabajo y escaso acceso a la seguridad

social. A la vez, han surgido problemas nuevos, como la creciente desprotección del preescolar y la incidencia de los accidentes en ciertos grupos de población, los cuales no se han podido atender eficazmente con los instrumentos de política tradicionales.

Frente a los anteriores resultados surgen, al comenzar la década de los ochenta, dos interrogantes de fondo. El primero hace referencia al nivel hasta el cual se pueda o deba mantener esa tendencia creciente de la participación del sector social dentro del presupuesto nacional. El segundo, quizás el más fundamental, tiene que ver con la correspondencia entre el esfuerzo fiscal hecho y los resultados obtenidos. Es decir, tiene que ver con la inclinación o con la pendiente de la curva de los rendimientos reales de esas crecientes inversión en el sector social.

Como es fácil apreciarlo entre uno y otro interrogante existen estrechas interdependencias ya que, en gran parte, la justificación para una creciente participación presupuestal de un determinado sector, de cualquier sector, radica en su propia capacidad para absorber y asimilar cualitativamente esa expansión cuantitativa de recursos a su disposición. En la medida en que no exista esa capacidad de asimilación, o que ella comience a reducirse rápidamente, resulta ineludible replantear la conveniencia de mantener esa prioridad, con la misma intensidad, no solo por su aparente rendimiento marginal decreciente sino por la obvia posibilidad de aumentar el producto total mediante usos alternativos de esos recursos en otros sectores o proyectos. De esta manera se llega al tema de las políticas y de los diagnósticos en que ellas se basan que, como ya se dijo, constituye uno de los aspectos centrales del Plan de Integración Nacional. En el caso específico del sector social, y teniendo en cuenta las demandas que sobre él ejercerá el futuro crecimiento del país, lo que corresponde hacer es elevar el rendimiento cualitativo de sus inversiones para que éstas mantengan una mínima proporcionalidad con las crecientes asignaciones presupuestales. Es decir, lo que es aconsejable es dar prioridad a las políticas y a los diagnósticos. Después de todo, el propósito final del gasto público en el área social no es el hecho del gasto en sí, sino la generación y el consumo de, por ejemplo, más y mejor salud, educación y empleo. Y ello no está garantizado solo con crecientes aportes presupuestales. El problema del subdesarrollo, como ya se dijo, no es tanto de recursos como de la eficiencia de las políticas.

Ahora bien, por diversas razones es mucho más difícil revisar y cambiar, políticas que obtener más recursos. Los intereses, de una u otra naturaleza, que se crean alrededor de las políticas establecidas y de las interpretaciones convencionales acerca de los problemas del desarrollo, hacen que el costo político de variarlas, y aun de examinarlas, llegue a parecer tan alto que resulte, deliberada o inconscientemente, más atractivo identificar el problema de recursos como el básico y de fondo. Nuevas políticas y nuevos diagnósticos significan, entre otras cosas, ir a la causa primaria de los problemas y, conociéndolas, correr el riesgo de tener que actuar sobre ellas con todas las inmensas dificultades legales, políticas e institucionales que eso implica. Por tal

razón es más fácil señalar la escasez de recursos como la responsable del sub desarrollo.

El diagnóstico convencional tiene grandes ventajas. La principal de ellas es la de que la responsabilidad frente al problema siempre queda aparentemente resuelta. O bien los recursos adicionales se obtienen o no se logran. En el primer caso, se triunfa en la competencia por el reparto presupuestal. En el segundo, se fracasa en la lucha por tal reparto- Si se tuvo la suerte de lograr los recursos adicionales ya no habrá que examinar las políticas y, si se perdió la batalla presupuestal, la responsabilidad quedará satisfecha al asignar a la escasez de recursos la responsabilidad de que el problema haya quedado sin solución. Como se puede apreciar, no es del todo tan absurdo que, con tanta frecuencia, el diagnóstico sobre el problema fundamental del subdesarrollo recaiga en la falta de recursos. Este enfoque, que él sí es una expresión del subdesarrollo real, protege, en apariencia al menos, contra lo que de otra manera resultarían imperativos ineludibles, una vez fueran reveladas las deficiencias de las políticas. Por otra parte, este enfoque evita el enfrentamiento con los intereses ya establecidos alrededor de las políticas vigentes. Es bien sabido que la competencia por recursos nuevos o adicionales es menos intensa que por los recursos ya conocidos y seguros. Así, pocas veces se revisan las políticas, y las aspiraciones y las responsabilidades se fijan en la escasez de recursos.

2. EVOLUCION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Veamos ahora cual ha sido la evolución en el caso del sector económico. Aquí, como en el social, los progresos son notables pero también son grandes los vacíos aún existentes. El índice global de mayor significado, el Producto Interno Bruto, PIB, tuvo un crecimiento anual promedio del 6% en términos reales entre 1970 y 1979. Esto es indudablemente muy satisfactorio. A este ritmo de aumento el PIB se puede duplicar en cerca de doce años. El Producto Interno Bruto Industrial creció en términos reales en ese mismo período a una tasa promedio anual del 6.4%. El PIB agropecuario aumentó al 5.0% en promedio por año. Los registros de importaciones y de exportaciones crecieron a cerca del 20% en promedio por año y las reservas internacionales superaron los 4.000 millones de dólares al comenzar 1980.

En general la estructura de la producción y del consumo mostró las reconocidas señales de una economía que se transforma, se urbaniza y se industrializa. La distribución sectorial del producto varió de acuerdo con los patrones clásicos de una demanda en expansión y de un mayor nivel de ingreso. Así mismo el empleo y su distribución ocupacional mostraron características propias de una sociedad en rápida evolución. Y, por último, el sector externo dejó de ser el tradicional cuello de botella de la economía y las crisis cambiarias prácticamente desaparecieron desde fines de la década de 1960.

Este avance económico y social, actuando tanto como causa y como efecto, generó importantes cambios en la estructura poblacional y dio origen a una de

las más rápidas transiciones demográficas de que se tenga conocimiento. Ya la población colombiana no se duplica cada 23 años, sino cada 35 años, y esa tendencia se afirmará a medida que el ritmo de crecimiento de la población se reduzca por debajo del dos por ciento. Por otra parte el proceso de acelerada urbanización, concentrada en pocos centros, parece haber mitigado su tendencia, todo lo cual conduce a una favorable situación y perspectiva en la que, por primera vez, el país puede realmente aspirar a un mejoramiento cualitativo de las condiciones de vida de la mayoría de sus ciudadanos.

Sin embargo, y a pesar de todo lo expuesto subsisten serios problemas cuya solución es indispensable para que en la próxima década no se vean frustradas las aspiraciones del país. Veamos en qué frentes es más crítica la situación. A partir de 1975 el país comenzó a ser importador de productos petrolíferos y sus reservas probadas se redujeron apreciablemente. Además, desde comienzos de 1970 se acentuó la tasa de crecimiento negativo del sector minero. La segunda mitad de la década vio reducir en términos reales el volumen de la inversión pública. El transporte por ferrocarril entró en casi permanente crisis. Y a pesar de todo el esfuerzo hecho, todavía al comenzar el año de 1980 solo se dispone de 170 vatios de capacidad instalada por habitante cuando Venezuela tiene más de 500; y tenemos tan sólo cerca de 6 aparatos telefónicos por cada 100 habitantes cuando Argentina tiene 10 y España 27; nuestro consumo anual de fertilizantes es de 68 kilos por habitante cuando el de Brasil es de 80 y el de Francia de cerca de 300 kilogramos; nuestra producción de acero por habitante es de 20 kilos por año cuando la de Chile es de 40; nuestra cobertura en materia de acueductos rurales, de telefonía y electrificación rural, aún es mínima y se puede decir que no existe una red vial y de transporte o de comunicaciones adecuada a las necesidades del país.

Por otra parte la experiencia de los últimos años, y en particular la evolución fiscal del pasado lustro, confirma que en el futuro será casi imposible para la Nación asumir la responsabilidad del desarrollo económico para todo el territorio patrio. Y al mismo tiempo es evidente que el creciente centralismo restringe las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones, desaprovechándose no solo recursos financieros o fiscales sino, lo que es más importante, la participación directa del interés local en la dirección y administración de sus propios problemas y oportunidades. Por ello se entiende que el Plan de Integración Nacional busque además de la descentralización económica la autonomía regional, pues solo esta última asegurará el desarrollo equilibrado del país en su dimensión territorial. La descentralización económica y la autonomía regional surgen así como otro de los desafíos que tendrá que atender el país en los próximos años.

En resumen, se tiene que a pesar de todos los importantes avances logrados durante la década que terminó, para afirmar esa tendencia de progreso es imperativo planear una nueva estrategia de desarrollo y contar con unos claros objetivos y propósitos nacionales. Eso es lo que se propone el Plan de Integración Nacional.

Capitulo III

Objetivos e instrumentos

El desarrollo lógico de los planteamientos anteriores lleva a que los objetivos del Plan sean, en esencia, las respuestas que requieren los desafíos señalados y las soluciones que demandan los problemas identificados.

En general, el Plan de Integración Nacional busca el desarrollo económico y social del país. El logro de este objetivo se plantea mediante progresos tanto en la infraestructura económica como en la infraestructura social. Las interdependencias naturales entre el crecimiento y el bienestar social se afirman, deliberadamente, procurando que tanto las metas como los instrumentos, en uno y otro campo, se refuercen recíprocamente para así obtener nuevas y estratégicas complementariedades entre lo económico y lo social, y para que el resultado global sea un desarrollo equilibrado y equitativo en lo sectorial y en lo regional.

Los objetivos más específicos del Plan son los siguientes:

- a) La descentralización económica y la autonomía regional
- b) El desarrollo del transporte y de los medios de comunicación
- c) El desarrollo del sector energético y minero
- d) El desarrollo de una nueva estrategia social

El logro de estos objetivos supone la obtención de otros intermedios y complementarios así como el fortalecimiento de políticas e instrumentos de política. Este último aspecto se considera de vital importancia pues solo una mejoría cualitativa en las políticas permitirá ampliar el alcance de los recursos y aumentar su volumen mismo. El desarrollo así concebido se traducirá. Por solo en mejores índices de producción y consumo sino en una mayor capacidad institucional, legal, política, y hasta conceptual, del país para enfrentar con éxito sus futuros problemas.

1. LA DESCENTRALIZACION ECONOMICA Y LA AUTONOMIA REGIONAL

Desde hace varios años la descentralización económica ha sido un tema de constante debate y controversia en la cual, de una parte, se plantea la aspiración de las distintas regiones por lograr una mayor autonomía, y de otra, se observa una creciente incapacidad de la Nación para continuar absorbiendo responsabilidades sobre gastos y delegando fuentes y transfiriendo recursos. El aparente paternalismo o centralismo es duramente criticado por los distintos departamentos y municipios mientras que, a su turno, el gobierno central reclama una mayor participación de las regiones en el esfuerzo financiero necesario para lograr el desarrollo. Estas dos posturas hacen que la idea de la descentralización reciba una unánime acogida nacional y regional pues cada una de las partes en la controversia la percibe, con no poca razón, como la más indicada solución a sus problemas particulares.

Frente a esta situación el Plan de Integración ofrece una respuesta de conjunto y de largo plazo, sin entrar a favorecer una u otra interpretación de la descentralización. En ella se explica, primero, por qué la descentralización es

posible y deseable, y luego se precisan sus metas intermedias y sus objetivos finales. Por último, se establecen los medios e instrumentos para alcanzar la descentralización.

Para comenzar, el Plan aclara que la descentralización no es un objetivo en sí sino un medio para alcanzar la autonomía regional. Se entiende por autonomía regional una política de apoyo "a la provincia colombiana y a sus actuales y futuros polos de desarrollo para que en esas regiones existan condiciones permanentes que retengan en ellas la iniciativa local, los recursos propios, y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para auto dirigir con independencia su propio desarrollo⁴.

Ahora bien, ¿por qué es posible la descentralización económica? ¿Y por qué es deseable? En primer lugar, corresponde señalar que en Colombia ya existe un apreciable grado de descentralización económica y de autonomía regional. Si se compara este país con muchos otros de similar estado de evolución económica, se encontrará que en Colombia existen varios polos de desarrollo que ofrecen la base mínima indispensable para que, mediante una política exprese y deliberada, se afirme un proceso de distribución de las causas y de los dividendos del progreso económico y social. Esos polos de desarrollo han sido el resultado de la muy peculiar topografía del país. Ellos no han surgido de una política de descentralización. Pero así como fueron impuestos por la geografía y fueron un obstáculo para la integración nacional, son ahora la oportunidad para fortalecerlos a un nivel más alto de integración y con un mayor grado de autonomía regional.

El Plan de Integración Nacional busca convertir en oportunidad de desarrollo lo que en el pasado fue un impedimento de crecimiento. Esos polos de desarrollo representan un potencial subyacente de crecimiento y son la estructura para formular una estrategia de desarrollo, a base de la conversión de esos mercados locales y regionales en uno de alcance nacional, con todas las ventajas externas y de escala que surgen de grandes mercados en expansión. Pero, para lograr tal integración de mercado y para alcanzar mayor descentralización regional, se hace indispensable contar con una adecuada infraestructura de transporte y de medios de comunicación. Sin ella no se podría integrar el país y su futuro crecimiento, aun el normal histórico producido sin una estrategia deliberada para acelerarlo, también resultará constreñido por un sector cuyo desarrollo se ha quedado a la zaga y que, de no modernizarse, sería un lastre para el futuro crecimiento del país.

Se aprecia así el vínculo entre la descentralización y la autonomía regional, como objetivos, y el desarrollo prioritario de los sectores de transporte y comunicaciones, como medios o instrumentos para alcanzar esa meta. La interacción del potencial que ofrecen los polos con el efecto integracionista del transporte y de las comunicaciones, es lo que generará una dinámica al final

⁴ Julio C. Turbay Ayala, "Planeación, Descentralización y Desarrollo 1978-82". Documentos y Discursos, Imprenta Banco de la República, abril de 1979, p. 11.

de la cual las regiones crecerán más rápidamente, serán más autónomas, el país tendrá finalmente un mercado nacional y los dividendos y las oportunidades del desarrollo se repartirán más equitativamente a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

La descentralización económica no es entonces solo un esfuerzo que se limite a redistribuir funciones o responsabilidades, aunque desde luego ese es uno de sus principales elementos. Es una política que, además de lo señalado anteriormente, tendrá otros resultados altamente deseables. Entre ellos está uno de especial significado para la planeación regional y urbana. Como se verá más adelante, en el capítulo sobre política de desarrollo regional y urbano, sin una reducción en las tasas de migración hacia los principales centros metropolitanos no será posible para ellos ordenar su propio crecimiento. Y tal variación en los flujos migratorios no es factible, si fuera de las tres grandes ciudades, en otros polos de desarrollo y en otras ciudades intermedias, no existen condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que ofrezcan las mismas oportunidades de los centros tradicionales. El desarrollo regional, que tiene méritos propios indiscutibles, se constituye en un factor moderador de la presión de los flujos internos de migración. Casi que podría decirse que la sola ventaja que gana la planeación urbana metropolitana justificará el desarrollo regional. Afortunadamente no es así, sino que ambos propósitos cumplen objetivos deseables propios cuyos efectos se complementan y refuerzan entre sí.

Otro de los grandes dividendos de la descentralización y de la autonomía regional es el apoyo que le brinda a la planificación regional. Como es sabido, no es mucho el progreso que se ha hecho en los últimos años en materia de planificación regional y esa situación se deriva, en parte, de la ausencia de un incentivo local para mejorarla. Pero en cuanto exista una descentralización económica será evidente que ella tendrá que ir acompañada de una mejor planeación regional. Es más, casi que podría decirse que en la medida en que los departamentos y municipios fortalecen su planeación regional y local mayor será su capacidad de absorción de creciente descentralización. Así, el resultado final será mayor descentralización gracias a la mejor planeación regional, y mejor planeación regional derivada del incentivo de la descentralización.

De nuevo se observa la acción recíproca entre un objetivo deseable, por sí solo, y otro propósito también poseedor de mérito intrínseco propio. En este caso la descentralización apoya la planeación regional y ésta, a su turno, hace posible una más rápida autonomía regional.

La existencia de una mejor planeación regional es también uno de los propósitos de la planeación nacional, que hasta ahora no ha podido delegar funciones y responsabilidades a la medida que ello es deseable, precisamente por que no hay una planeación regional o municipal suficientemente fuerte. Y esta situación es así, porque no hay el grado de descentralización que haga imperativo que la mayor autoridad y responsabilidad sobre recursos propios y de transferencia vaya acompañada de una más estricta y exigente planeación

de sus usos. Esta circularidad se rompe al lograrse un primer avance en la descentralización y al resultar la planeación regional un prerrequisito para acelerar ese proceso.

Pero quizás el aspecto de mayor trascendencia en relación con el objetivo de la descentralización económica y de la autonomía regional tiene que ver con la generación de nuevos recursos nacionales, departamentales y municipales. Esto es de la esencia del Plan de Integración y de su financiamiento. Se parte de la premisa de que no es posible financiar el desarrollo del país solo con los recursos nacionales actualmente existentes. No tanto porque el problema sea de recursos, lo cual sería ir contra la tesis fundamental del Plan, sino por que las actuales políticas de transferencias y de captación de recursos no vinculan toda la capacidad potencial fiscal, tanto de las regiones y de los municipios como de la Nación, al esfuerzo financiero requerido. La descentralización así entendida quiere decir que además de delegarse mayor autoridad a nivel regional y local también se les debe dar mayor responsabilidad en su financiamiento.

En la actualidad resulta evidente que exista una gigantesca subutilización del potencial fiscal regional y local. En alguna medida esta situación ha sido estimulada por las crecientes transferencias presupuestales de la Nación que seguramente han substituido parte del esfuerzo fiscal local. Pero siendo esto preocupante lo más grave de todo es el efecto negativo que el sistema de transferencias origina sobre las políticas de asignación de recursos y sobre la eficiencia de su utilización. De nuevo se observa que el principal problema, el de fondo, no es de recursos sino de la ineficiente utilización de los mismos. En la medida en que se separe el esfuerzo y el costo de captar recursos, del beneficio de utilizarlos, para uno u otro tipo de gasto, más difícil será evitar la ineficiencia en el gasto y más lejana parecerá la posibilidad de que alcancen los recursos para todas las demandas sobre ellos.

Dentro del objetivo de la descentralización lo anterior quiere decir que las regiones y los gobiernos locales, al participar más en la responsabilidad de su propio desarrollo, no solo aportarán mayores recursos sino que, y esto es lo fundamental, vigilarán porque su utilización sea la mejor. De esta manera, gradualmente todo el país irá participando en el esfuerzo general del financiamiento del desarrollo. Ese será el verdadero desarrollo nacional, regional y local

Por otra parte, si las transferencias de la Nación estuvieran más vinculadas al esfuerzo fiscal o tarifario de las regiones y de los municipios, estos niveles de gobierno tendrían no solo un incentivo para captar mayores recursos sino que obtendrían un argumento irrefutable para reclamar mayor autonomía y participación en las decisiones que los afectan. La mayor y más eficaz acción del nivel de gobierno departamental y municipal generará nuevas posibilidades de captación de recursos. La descentralización generará mayor capacidad para la misma descentralización hasta que se llegue a su fin último que, como se dijo, es la autonomía regional.

Por último debe destacarse que el objetivo de la descentralización también corresponde al reconocimiento de que el país ha crecido y de que su administración es cada vez más compleja. Por ello es indispensable descentralizar y delegar y adecuar el aparato administrativo del Estado al nuevo tamaño de la economía.

De lo dicho en los párrafos anteriores debería emerger la clara noción de que el objetivo de la descentralización económica y la autonomía regional son propósitos nacionales de largo plazo y alcance. No son ellos metas transitorias o simplistas para atender una situación interina o coyuntural. Son, por el contrario, la única respuesta efectiva al reto del desarrollo de las próximas décadas. Si no se avanza en la dirección del desarrollo regional y local serán muy pocas las probabilidades de vincular toda la capacidad y todo el esfuerzo de la comunidad a la tarea del desarrollo. Y sin esa participación el país no podrá pasar de ser una economía que crece en forma inestable a una que logra dinámica propia para su progreso económico y social.

En cuanto a los instrumentos para alcanzar la descentralización se deben mencionar dentro de los principales los siguientes: (a) una eficiente infraestructura de transporte y de medios de comunicación, (b) el desarrollo energético y minero, (c) el Consejo Nacional de Descentralización, (d) las Corporaciones Autónomas Regionales, (e) el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, (f) la orientación de la inversión extranjera, (g) el financiamiento externo y (h) el sistema de contrapartidas nacionales.

Ya se dijo que la condición para lograr la conversión de los mercados regionales en un mercado nacional es la existencia de una eficiente red de transporte y comunicaciones. Se entiende entonces que tal infraestructura sea un instrumento de descentralización y de desarrollo regional. Solo la disponibilidad de transporte y de comunicaciones eficientes permite adelantar con éxito una política de descentralización de la inversión extranjera, por ejemplo. Así, también la inversión extranjera dirigida hacia las ciudades intermedias constituye un instrumento de desarrollo regional en la misma forma que lo hace el financiamiento externo cuando deliberadamente se dirige a fortalecer proyectos de especial impacto regional.

El desarrollo del sector energético y minero, que es uno de los tres principales objetivos del Plan de Integración, es también un instrumento de descentralización y de desarrollo regional. La electrificación rural, la telefonía rural y la posibilidad de localizar industrias fuera de los centros tradicionales inducirá el desarrollo regional. Así mismo lo hará la explotación de minas y yacimientos de gas, carbón u otros minerales que, por lo general, están localizados en sitios hasta ahora no favorecidos con las ventajas del crecimiento económico.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, concebidas como agentes de desarrollo regional en las que se incorpora el esfuerzo fiscal local al aporte presupuestal nacional, son instrumentos de especial significado descentralista.

Son también valiosos vínculos entre la planeación regional y la nacional y se convertirán, en breve término, en el mejor mecanismo para que las regiones asuman creciente responsabilidad y autoridad sobre numerosas funciones que la Nación puede delegar una vez establecidas las políticas generales⁵.

El fortalecimiento del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, como se verá más adelante en el capítulo sobre política de desarrollo regional y urbano, será un eficaz instrumento para integrar la acción de los recursos financieros con una orientación cualitativa al desarrollo regional y urbano. En esencia se vinculará la disponibilidad de créditos de mediano y largo plazo a la adopción y ejecución de normas legales que regulen y dirijan de mejor manera el crecimiento de las ciudades y de las regiones. El desarrollo cualitativo de las ciudades y de las regiones será una de las condiciones básicas que hará posible que ellas retengan, para su propio beneficio, sus recursos y sus poblaciones, lo cual, como ya se vio, es una de las metas de la descentralización.

El que la Nación logre vincular sus transferencias a las regiones según sea la capacidad y el esfuerzo fiscal de ellas, es uno de los instrumentos que se quiere desarrollar para acelerar la descentralización. Su propósito real no es tanto captar más recursos como el obtener de las regiones algo mucho más valioso cual es el compromiso de dirigir su propio desarrollo.

En términos generales, es claro que el mejor instrumento de descentralización y de desarrollo regional es todo aquello que fortalezca la inversión y el empleo fuera de las tres grandes ciudades. Son las oportunidades de trabajo, de recreación, de acceso a la salud y a la educación las que mitigarán los flujos migratorios que gradualmente van concentrando las posibilidades de desarrollo solo en unos pocos centros urbanos. Para impedir que eso ocurra es que se diseñó el llamado Plan de Integración Nacional.

2. EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Aunque siempre constituye un riesgo el asignar a una sola causa o factor el papel central del desarrollo económico, tal ejercicio no es una aventura sin fundamento cuando se identifica al tamaño del mercado como la condición indispensable para que tenga lugar el desarrollo. Sin incurrir en exageración podría decirse que todo proceso de crecimiento ha estado generalmente asociado a una u otra forma de ampliación del mercado. Sin un mercado en expansión no es factible la división del trabajo, ni la especialización, ni la eficiencia en la producción, ni el aumento de la productividad. No es posible, en síntesis, el desarrollo ni el crecimiento. Por ello se entiende que todas las economías, las de los países más avanzados y las de menor desarrollo relativo, siempre estén protegiendo sus mercados, y buscando nuevos, pues son estos los que determinan la inversión, la producción, el empleo y el ingreso. Se llega

⁵ Para un mayor detalle sobre la política del gobierno en cuanto a las corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional véase Eduardo Wiesner, Las Corporaciones Regionales como Instrumento de Descentralización, conferencia dictada en Cali, Vigésimo Quinto Aniversario de la CVC, noviembre 1979.

así a una conclusión de fondo, si se quiere lograr el desarrollo es fundamental ampliar el mercado.

Las preguntas que surgen del anterior análisis son inescapables: ¿Cómo ampliar los mercados? Y, ¿de qué depende el tamaño del mercado? La respuesta clásica y correcta es la de que el tamaño del mercado depende del ingreso. A ella se agrega que el ingreso depende primordialmente de la producción y ésta, a su turno, está determinada, en gran parte, por la utilización que se haga de capital. Se vuelve así, circularmente, al tamaño del mercado pues la eficiencia de la producción es, en parte, función de su dimensión. De nuevo se observa que la clave del proceso está en poner en marcha la dinámica de expansión del mercado. Es casi como si la sola dimensión genera economías. Y en efecto así es. Se trata de las llamadas "economías externas" derivadas de la dimensión en el proceso de crecimiento. El aprovechamiento o interiorización de esas "economías externas" equivale a un aumento del ingreso. El abaratamiento en el precio de un factor de producción, por ejemplo, o de un bien intermedio constituye, dentro del proceso productivo, una economía pecuniaria. Economía que puede generarse para el productor o para el consumidor. En todo caso, para el uno o para el otro, corresponde a una mejoría en su ingreso, es decir, a un incremento en su capacidad de compra, a una ampliación del mercado.

Se concluye entonces que lo que se debe buscar es la obtención de economías externas. Ellas se encuentran, por lo general, en sectores tales como la educación, la salud y la recreación pero, también, y en gran medida, en los transportes y en las comunicaciones. Con una ventaja especial en este último caso, su efecto sobre el mercado es más rápido, más directo sobre el proceso productivo y más fácilmente contabilizable en el ingreso. Por ello "no sorprende que el desarrollo económico esté relacionado positivamente con los medios de transporte"⁶, y que la literatura sobre el tema esté llena de ejemplos acerca de la influencia ejercida por las carreteras, las líneas férreas y los canales. Algunos autores llegan inclusive a señalar que el comienzo del progreso de la economía mundial data de 1869 después de que se terminó el ferrocarril transcontinental de los Estados Unidos, y luego de que se abrió el Canal del Suez por F. Lesseps.

Lo mismo sucede con las comunicaciones cuya función para enlazar mercados es tan crítica que sin ellas podría decirse que estos no existen. Muchas veces se ha dicho que en los países de menor desarrollo relativo el problema de fondo es que el sistema de precios no funciona. Si ello es así, la causa principal está en la falta de comunicaciones. ¿Cómo puede haber respuesta de la oferta de un bien a un mejor precio, por ejemplo, si no hay forma de saberlo y si, además, no hay forma de transportarlo a tiempo? Sin transporte y sin comunicaciones no hay mercados eficientes; no hay, por consiguiente, mercados en expansión y el desarrollo acelerado no es posible.

⁶ Kindleberger C.P. Desarrollo Económico, Mc. Graw-Hill Book Co. 1966. p. 167.

La colocación de esta conclusión en el contexto de la realidad específica del caso colombiano amplía su validez y su alcance, pues nuestra economía se caracteriza precisamente por la existencia de pequeños mercados locales y regionales, y por la falta de un sistema eficiente de transporte y de comunicaciones que genere y sustente un mercado nacional en expansión. El atraso prevaeciente en esta infraestructura tiene una sola ventaja, a saber: el inmenso potencial que representa el aprovechamiento de esa economía externa, si se logra dotar al país de la red de transporte y de comunicaciones que requiere. La "interiorización" social y privada de las economías externas subyacentes en nuestra actual estructura de transporte y comunicaciones, constituye un inmenso potencial de desarrollo.

Se aprecia así que la prioridad que da el Plan de Integración Nacional a los transportes y a las comunidades no se origina en un afán artificial de poner al país a construir autopistas o túneles para competir con aquellas existentes en otros países de mayor y de menor desarrollo en comparación con Colombia. No se trata simplemente de querer emular en modernismo con sistemas de comunicaciones como los existentes en Europa, Estados Unidos o Japón. Se trata de algo muy serio y fundamental. Nada menos que de llevar deliberadamente al país a que dé un gigantesco salto adelante en materia de transporte y de comunicaciones. Porque si no lo hace, no habrá descentralización económica ni mayor autonomía regional; no habrá desarrollo agrícola ni industrial eficiente; ni habrá rápido crecimiento de las exportaciones ni de la economía; no habrá mejoría real y apreciable de las condiciones de vida del campesino y del pequeño agricultor; no habrá, en síntesis, la oportunidad de aprovechar nuestro potencial de crecimiento y de desarrollo.

El contar con un mercado nacional integrado y eficiente es casi una condición previa para que el país pueda desarrollar con éxito su capacidad exportadora y pueda vincularse de lleno al intercambio internacional de bienes y servicios. La protección natural que la geografía ha dado a las importaciones ha sido, simultáneamente, el obstáculo para llegar a los mercados internacionales y para capitalizar las economías externas derivadas de una dimensión que va más allá del mercado local. Sin esa dimensión, sin la división del trabajo, sin la especialización, y sin las economías pecuniarias y tecnológicas, no es posible la eficiencia industrial, ni la agrícola, ni la de servicios. Tampoco puede competir la producción nacional con las importaciones y no se puede, así mismo, competir con nuestras exportaciones en el exterior.

Frente a todo lo expuesto se podría decir, sin embargo, que el pasado no ha sido tan grave, que a pesar de todo la economía ha crecido, que el país se ha industrializado, que ha diversificado sus exportaciones y que, por lo tanto, no se ve tan clara la urgencia de acometer "la revolución de los transportes y de los medios de comunicación". Aunque este planteamiento siempre sería discutible, dentro de la actual perspectiva económica del país su validez es mínima. Lo que ocurre es que ya se iniciaron unos procesos económicos e industriales que no darán tregua y que están exigiendo una rápida respuesta del sector transporte y de comunicaciones. Si en los próximos años no se

produce esa respuesta la economía se verá seriamente restringida. Debe recordarse que entre 1970 y 1979 la tasa de crecimiento del producto en los sectores de transporte y de comunicaciones excedió ampliamente del ritmo de variación del PIE. Es decir, la alta elasticidad ingreso de la demanda por este tipo de bienes y servicios exigirá que a medida que crezca el ingreso nacional se cuente con una oferta de transporte y de comunicaciones acorde con la tasa de aumento de la demanda.

Dentro de este contexto, debe tenerse presente que en la actualidad, 1980, Colombia apenas tiene 30 vehículos por cada 1.000 habitantes cuando Argentina, por ejemplo, tiene más de 150. Sin anticipar que el país llegara en este siglo a índices como los de Italia (320) o los de España (210), si se puede suponer que están dadas casi todas las condiciones de nivel y distribución de ingreso, y de desarrollo industrial para que el sector automotor crezca rápidamente y así mismo lo haga el parque automotor. Esos nuevos cientos y miles de vehículos que saldrán al mercado en los próximos diez años demandarán carreteras, puentes, túneles, energía y comunicaciones. Las crecientes importaciones y exportaciones demandarán transporte férreo, aéreo, puertos, carreteras, bodegaje, cabotaje y comunicaciones. El crecimiento mismo de la economía demandará mayor comercialización, mayor transporte e intercambio regional de carga. La descentralización misma exigirá mejor transporte y comunicaciones. En fin, todo el futuro crecimiento de la economía está supeditado, en gran parte, a que los sectores del transporte y de las comunicaciones tengan un rápido crecimiento. Y si se observa que la energía es el insumo básico de la industria del transporte y de las comunicaciones se aprecia entonces por qué el sector energético y el minero constituye una de las máximas prioridades económicas del Plan de Integración Nacional.

Es importante señalar que esta prioridad al sector del transporte y de las comunicaciones no excluye aspectos tan significativos como los caminos vecinales o la telefonía rural. Se trata de integrar el país y de abrir sus mercados locales y para ello es básico ampliar la red de todas las formas de transporte y de comunicación. Todos los caminos, aun los más pequeños y todos los medios de comunicación, son un estímulo a la producción, al mercado, al empleo; son en síntesis una oportunidad de desarrollo. Como lo dijo el señor Presidente... "Nuestra gente sabe que detrás de las vías llega el desarrollo. Viene la educación, viene la salud, viene la electrificación rural, viene también la seguridad y la paz pública"⁷. Tampoco se excluye la mejoría del transporte aéreo, por canales, por ríos, de cabotaje marítimo, el transporte urbano, el interurbano y el internacional.

Para terminar, es pertinente destacar que el transporte y las comunicaciones son sectores intensivos en capital y en tecnología en todas las partes del mundo y mucho más en Colombia. Y sin embargo, en nuestro medio aún no se

⁷ Véase su Planeación, Descentralización y Desarrollo 197842. Documentos y discursos, Banco de la República, abril de 1979, p. 12.

reconoce ese hecho. Aún no se acepta, como sí ocurre en la generación eléctrica, que el construir un puerto, una carretera de montaña, un nuevo ferrocarril, o rectificar y dragar un río, son empresas que cuestan grandes sumas de dinero. Como los recursos necesarios exceden las disponibilidades ordinarias presupuestales será necesario un gigantesco esfuerzo financiero que abarque todas las posibles fuentes, como el crédito interno y externo, los peajes y la valorización, entre otros.

De lo expuesto queda claro que aquello que es una observación diaria y constante de todos los colombianos, en el sentido de que no hay suficientes carreteras, ni líneas férreas, ni puertos, ni túneles, ni puentes, ni caminos vecinales, ni ríos navegables, ni teléfonos, ni televisión, ni comunicaciones en general, refleja muy bien una necesidad vital y básica de la economía. No es que sea preferible por comodidad o por estética, o aun por vanidad nacionalista, el contar con una eficiente infraestructura de transporte y de medios de comunicación. Se trata de que sin ella no haber mercados eficientes, no hay mercados en expansión, no habrá rápido desarrollo agrícola e industrial y no será factible el ordenamiento y el progreso urbano y regional.

3. EL DESARROLLO DE LOS SECTORES ENERGETICO Y MINERO

En las páginas anteriores se vieron las razones por las cuales se justifica la prioridad otorgada al sector de los transportes y de las comunicaciones. Se observó cómo sin su rápido desarrollo, cuantitativo y cualitativo, el país dejará de aprovechar su potencial de desarrollo y verá muy reducidas sus probabilidades de alcanzar un crecimiento acelerado. Frente a lo expuesto podría surgir la siguiente pregunta: ¿Qué sentido tiene impulsar el transporte y las comunicaciones si no se cuenta con una oferta adecuada de su insumo básico que es la energía? La respuesta que se dé a este interrogante podría llevar a pensar que la importancia del objetivo energético y minero es secundaria y derivada de la necesidad originada en la expansión de los transportes y las comunicaciones. Pero no es así. La prioridad otorgada al desarrollo energético y minero tiene méritos propios suficientes para justificarse por sí sola. Lo que ocurre es que el éxito de su desarrollo contribuirá a fortalecer los programas de transportes y comunicaciones. En la misma forma actuarán los sectores de transportes y de comunicaciones que, al ser más eficientes, utilizarán mejor la cantidad y modalidad de energía disponible. Se trata, como se ha dicho, de propósitos nacionales y sectoriales que se complementan y fortalecen entre sí.

La importancia de la energía en el desarrollo económico de las naciones siempre ha sido reconocida. Así mismo ha ocurrido con la actividad minera y petrolífera, tan estrechamente vinculadas al abastecimiento de energía. Los acontecimientos mundiales más recientes confirman esa importancia y ponen de presente, para casi todos los países, la necesidad y la urgencia de desarrollar, hasta donde ello sea posible, sus propias fuentes de energía. Para este efecto el progreso del sector minero y petrolero es indispensable. Por ello se entiende que se hable en conjunto del frente energético y minero.

El caso específico de Colombia es muy singular pues aunque existe una seria dificultad energética en el corto y en el mediano plazo, la verdad es que a largo plazo el país está en capacidad de resolver gran parte de su problema. Lo que ocurre es que en la actualidad la composición de la oferta energética no se ajusta a la estructura de la demanda por diversos tipos de fuentes de energía. Tenemos, por ejemplo, una adecuada oferta de gas pero una aguda escasez de petróleo crudo y de gasolina. Por otra parte, sin embargo, tenemos la posibilidad de explotar grandes y ricos yacimientos de carbón térmico y metalúrgico, y en el frente de generación hidroeléctrica disponemos de un inmenso potencial que excede los 100 millones de kilovatios. En fin, la perspectiva de largo plazo no es preocupante, siempre y cuando desde ahora se establezcan y durante los próximos años se mantengan, con la estabilidad requerida, políticas adecuadas en materia de precios internos, de inversión extranjera, de exportaciones y de infraestructura de transporte para movilizar eficientemente los productos energéticos.

De nuevo, como en tantos otros casos ya mencionados, la clave de la solución son las políticas. Los recursos o, si se quiere, los yacimientos ya los tiene el país. Existe el gas, existe el carbón, estén probadas las fuentes hídricas y hay probabilidades razonables de encontrar más petróleo. Frente a esa dotación natural, que muchos países envidiarían, lo fundamental es adoptar las políticas correctas que, ínter alia, estimulen la explotación de una fuente de energía, el carbón, por ejemplo, y que reduzcan la demanda por otro tipo de energía, la gasolina, por ejemplo. Lo básico es que el sistema de precios refleje las escaseces relativas y que las políticas sirvan tanto para estimular la exploración y explotación de recursos energéticos como para atenuar de mandas crecientes sobre productos cuyo precio, en una u otra forma, está siendo subsidiado.

Las políticas de precios deben servir también para premiar la eficiencia y la conservación. Pero donde más grande puede ser su contribución es en el lograr un adecuado balance entre uno y otro uso energético y entre una y otra fuente. Idealmente tal balance se podría alcanzar combinando la capacidad de oferta interna con las demandas domésticas, pero probablemente esto resulte muy difícil de lograr, y es posible aún que no sea esta la mejor utilización de nuestra ventaja comparativa. Por ello se puede buscar el balance vía el intercambio energético internacional. Los grandes yacimientos de carbón, por ejemplo, puede ser la fuente de las divisas requeridas para pagar el déficit que en otra fuente energética no pueda cubrir la producción nacional.

La naturaleza especial de los proyectos energéticos y mineros, cuyo período de gestación es de diez años en promedio, hace imperativo que éste sea un sector donde todo se planea a largo plazo y con suficiente anticipación. Es decir, no se entendería que el Plan de Integración Nacional hubiere dejado por fuera un área que por sus características propias solo puede ser desarrollado con planeación de largo plazo y con planeación integral. Entendiendo por este último concepto la necesidad de integrar y enlazar oportunamente elementos críticos de la programación energética como son: la disponibilidad de la

infraestructura de transporte y comunicaciones; la escogencia prioritaria de una tecnología de consumo energético; la concesión de los permisos de inversión extranjera; el otorgamiento de autorizaciones de endeudamiento interno y externo; la celebración de contratos de exportación de largo plazo.

Se aprecia así que el desafío que enfrenta el país en materia energética es nuevo y difícil aunque no insuperable. Se trata, en esencia, de tener que mejorar un sistema de adopción de políticas intersectoriales ya que la responsabilidad y la autoridad sobre los distintos elementos envueltos recae en varias áreas del gobierno nacional y regional. En esto no existe mucha experiencia y será necesario, para tener éxito, reconocer la crítica importancia de la estabilidad de las políticas, de su consistencia interna y de la calidad gerencial y técnica con que se dirijan y desarrollen los proyectos. Sobre este último punto es pertinente destacar la necesidad del fortalecimiento institucional del sector minero. Solamente instituciones debidamente dotadas de los recursos técnicos, financieros, legales y operativos harán posible la rehabilitación del sector minero.

La prioridad que exige el sector energético y minero adquiere características dramáticas al suponer un escenario, a mediados de la presente década, en el caso hipotético de que no se adoptan el programa de emergencia que está implícito en el Plan de Integración Nacional. ¿A qué situación política y social se vería abocado el país si en 1985 se dan las siguientes circunstancias? Más de un cuarenta por ciento del producto de las exportaciones es dedicado a pagar las importaciones de gasolina, crudos y fertilizantes; el sistema financiero del sector no logra captar ni por tarifas ni por crédito interno y externo los recursos necesarios para cumplir sus programas de inversión; la industria nacional ve limitada su expansión por racionamientos del fluido eléctrico; la política económica y la lucha contra la inflación se ve amenazada por desajustes abruptos y drásticos en los precios de los combustibles; en fin, se desquicia todo el aparato productivo y de empleo de la economía.

Lo anterior no es una exageración ni alarmismo infundado. Sobre la crítica vulnerabilidad de la economía frente al sector energético y minero no puede haber equivocaciones. Si bien los problemas de los últimos cinco años, desde que comenzó la crisis energética mundial, han sido asimilados por la economía, no debe olvidarse que ellos han coincidido con una excelente situación cambiaria y con un adecuado flujo de financiamiento externo al sector. Pero no por ello debe olvidarse que en Colombia, desde 1970, es decir, antes de la crisis de 1974-75, el sector de la minería ha venido decreciendo hasta el punto de que su ya ínfima participación en el PIB, que era del 2.00%, descendió al 1.0 en 1978. Aunque la tasa de declinación de la producción de petróleo crudo fue menor en los últimos tres años (77-79), que la de 1976 hacia atrás, aún resulta alarmante que en 1980 todo el sector represente tan solo algo más del uno por ciento en el total del Producto Interno Bruto. Este peso relativo se compara con 5.2% para México y con 2.1% para Argentina, países que no son reconocidos como mineros.

Todo lo anterior podría ser finalmente aceptado o tolerado si definitivamente el país no contara con ninguna posibilidad real de explotación minera o energética en general. En tal caso, como lo han hecho otros países que sí se encuentran en tan difícil situación, no habría alternativa distinta a la de reducir el ritmo de crecimiento, pagar el gigantesco costo de las importaciones y aceptar la inestabilidad económica y social. Pero esa no es la situación de Colombia donde existen, como ya se dijo, los yacimientos y donde es posible rescatar al sector minero y el petrolero con la adopción de las políticas adecuadas.

Se tiene, en conclusión, que el país tendrá que hacer el más grande esfuerzo global durante los próximos diez años por recuperar su sector minero y petrolero y por fortalecer su sector eléctrico. Si lo logra asegurará estabilidad e independencia en un área que seguramente será la principal fuente de problemas en lo que resta del siglo en países de desarrollo similar al nuestro.

4. UNA NUEVA ESTRATEGIA SOCIAL

El planteamiento de que el objetivo último del plan es el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana representa, más que un buen propósito, un verdadero reto para el Estado. Al analizar con espíritu crítico el desarrollo de las distintas actividades del país durante la última década, se ha llegado a la preocupante conclusión que es en el llamado "sector social" donde se congregan muchos de los errores de política cometidos en el pasado. A su vez, este sector ha sufrido las consecuencias de un deficiente y errático análisis, lo cual ha originado el escepticismo que sobre su evolución tiene la población del país. Vencer esta serie de obstáculos para alcanzar y mostrar avances reales, implica entonces toda una nueva política en el campo social, que partiendo de un diagnóstico exhaustivo sobre su evolución, diseñe una estrategia diferente, que involucre criterios precisos para garantizar una asignación eficiente de los recursos del gobierno.

Sin duda es el sector social el ejemplo clásico de una ineficiente asignación de los recursos que justifica la formulación de varias de las políticas básicas del nuevo plan. Es en éste, más que en ningún otro sector, donde se cumple la premisa de que la abundancia de recursos no garantiza el desarrollo y que más bien los diagnósticos y las políticas son lo fundamental. Como ya se ha mencionado, durante los últimos años el gobierno ha concedido la primera prioridad presupuestal al conjunto de la educación, la salud y el bienestar. Pero la falta de un diagnóstico preciso y de una orientación adecuada de los recursos, llevó a que este esfuerzo presupuestal no se tradujera en el mejoramiento esperado en la calidad de la vida de la población.

La creciente concentración, en cabeza de la Nación, de casi toda la responsabilidad del desarrollo y de la captación y utilización de los recursos, encuentra su máxima expresión en el sector educativo. Durante la década de los 70 el gasto en educación se centralizó significativamente, de manera tal que mientras los aportes del gobierno central se duplicaron en términos reales

entre 1970 y 1978, el gasto de los departamentos y especialmente el de los municipios se redujo verticalmente. Por último, la descoordinación de las acciones y la falta de jerarquización de los objetivos prioritarios son fenómenos comunes en el campo de la salud, la educación y en programas específicos dirigidos a mejorar la situación social de ciertos grupos de la población.

El desarrollo deficiente de la información social explica en parte los problemas anteriores así como la actitud pesimista que sobre este sector se ha desarrollado a todo nivel. Mientras que el país ha contado con un sistema de información económica que le ha permitido medir con relativa exactitud y oportunidad los cambios y progresos ocurridos, el sector social ha avanzado menos rápidamente en ese campo, por lo cual la población ha venido ignorando las transformaciones reales, aunque lentas, que se han generado en las últimas décadas. Por ejemplo se habla aún de la "explosión demográfica", cuando la tasa de crecimiento actual de la población ha descendido hasta el 20/o; se insiste en la necesidad de construir escuelas, en general, cuando en grandes ciudades y en apartadas zonas rurales se encuentran escuelas vacías, y todavía se tiene la imagen de un país agobiado por el desmesurado crecimiento urbano, cuando durante la última década la migración ha cedido su presión sobre las grandes ciudades.

A esta inadecuada infraestructura estadística debe agregársele el hecho de que el sector social no siempre ha sido analizado desde su perspectiva real. Así, por mucho tiempo las variables sociales fueron el "ceteris paribus" de todo estudio económico y posteriormente cuando se reconoció su carácter endógeno, es decir, su interrelación con lo económico, se cayó en simplificaciones excesivas. No está muy distante la década de los 60 cuando se creía que al aumentar el nivel educativo de la población se resolverían todos los problemas sociales.

Con el propósito de superar algunas de las limitaciones que han entrabado el desarrollo de este sector en el pasado, la política social del Plan de Integración Nacional parte del reconocimiento de los estrechos vínculos entre lo social y lo económico y contiene cuatro elementos centrales. En primer lugar, un conjunto de diagnósticos que han permitido identificar una nueva realidad y sus necesidades más urgentes. En segundo lugar, un gran énfasis en las estrategias para resolver los distintos problemas; en tercer lugar, una especificidad en los objetivos de la política y, en cuarto lugar, la ubicación de la acción social dentro de un marco financiero realista.

Con respecto al primer elemento, y como base del plan, se han realizado análisis sobre el comportamiento de las variables más representativas del sector social, lo cual ha permitido jerarquizar los problemas según su prioridad. Este mayor conocimiento del sector y el estudio crítico de la eficiencia de las políticas ha permitido a su vez precisar una estrategia global para todo el sector, así como líneas específicas de acción para atacar problemas particulares.

La estrategia general, segundo elemento de la política, parte del convencimiento de que sin el esfuerzo propio de los individuos y de las regiones, la contribución del Gobierno no será suficiente para alcanzar el nivel de desarrollo social deseado. A su vez, incluye criterios tales como la integración de los servicios del Estado; la concentración de acciones para resolver problemas específicos, la selectividad en la inversión; la utilización al máximo de la infraestructura existente; la racionalización de la demanda por los servicios del Gobierno y, conforme al principio general del plan, la descentralización de la inversión social. A nivel particular el énfasis fundamental de la política, especialmente en educación y salud, está en la reorientación de los mecanismos para resolver viejos y nuevos problemas.

El tercer elemento, la especificidad de los objetivos, permite establecer a nivel global y sectorial una serie de parámetros para evaluar, en forma precisa, el resultado de las acciones del gobierno en ese campo. El objetivo último de esta política es el logro de la mayor eficiencia de la inversión social. Aunque este ha sido el deseo implícito de todos los planes, en este caso representa un compromiso consciente del Estado que se traduce en una estrategia general diseñada, fundamentalmente, para elevar la productividad de la inversión. En cuanto a los objetivos particulares debe señalarse que, además de aquellos referentes a la educación y a la salud, se han agregado dos nuevos sectores de la población hacia los cuales se dirigirán acciones específicas: la población menor de edad, para la cual se ha diseñado una política nacional de atención al menor, y la población ocupada en el sector informal urbano, a través de una política social para el sector trabajo. Así mismo, continuarán las acciones encaminadas a elevar el nivel de vida de sectores rezagados de la población en las ciudades y en el campo, a través de los programas ya implementados por el Gobierno como el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN, el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y el Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad, IPC.

Finalmente, una actitud realista sobre el marco financiero en el cual pueden moverse las acciones sociales del Estado en los próximos años produce dos consecuencias importantes. Por un lado, la limitación financiera obliga a una evaluación y jerarquización de alternativas que conduce a una mejor asignación de los recursos. Por otro lado, esta restricción presupuestal ex-ante es un medio eficaz para persuadir a los ejecutores de la política social sobre la necesidad de lograr una mayor eficiencia del gasto. Por ello, la vinculación entre realizaciones y asignación de recursos, así como el reconocimiento de la limitada disponibilidad real de los últimos, constituyen el cuarto elemento básico de la nueva política social.