

## **Parte Segunda**

Políticas Económicas y  
Macroeconómicas

Capítulo IV

**El plan  
y la política  
económica**

En general podría decirse que siempre existen dos posibles áreas de alto riesgo y especial vulnerabilidad para casi cualquier plan de desarrollo. Se trata, en primer lugar, de su compatibilidad con la política económica y, en segundo término, de su adecuado y efectivo financiamiento. Son numerosos los ejemplos de magníficos planes desde el punto de vista de su contenido técnico, de su consistencia intersectorial interna, y de la bondad de sus objetivos que, finalmente tienen un éxito muy relativo, debido a que fallaron en su conciliación con la coyuntura y con la perspectiva económica, por una parte, o que supusieron unas fuentes de financiamiento que no eran realistas, por otra.

En el caso del Plan de Integración Nacional se ha tenido especial cuidado en reducir esos dos riesgos a un mínimo. Desde luego la forma de lograrlo no ha sido estableciendo equivalencias entre los objetivos del Plan y las metas de la política económica, o limitando exclusivamente el financiamiento del Plan a lo apenas disponible como recurso fiscal o financiero. Tal solución evita los problemas pero también elimina la razón de ser de un plan de desarrollo. Lo que se ha asegurado es que entre el Plan y la política económica exista suficiente flexibilidad y complementariedad como para que bajo condiciones normales y previsibles ambos puedan ser cumplidos.

En esencia lo que se ha hecho es construir un esquema general macroeconómico en el que funcionan entrelazados tanto los objetivos de mediano y largo plazo del Plan de Desarrollo como las metas de corto y mediano plazo de la política económica. Dentro de ese marco global se han identificado acciones, sub políticas e instrumentos que pueden ser introducidos, variados o reforzados de acuerdo con una estrategia previamente establecida que facilita el conjugar las metas de la política con los objetivos del Plan. Lo básico, como lo demuestra la experiencia de los últimos años, es disponer de un esquema global y de un marco flexible de política económica y de política de desarrollo que permita enfrentar imprevistas circunstancias sin que, en un momento dado, se tengan que abandonar unas u otras prioridades sin sujeción a ninguna estrategia.

Una de las mejores formas de apreciar esa relación que debe existir entre los objetivos de un plan de desarrollo y las metas de una política económica es analizando dos situaciones hipotéticas y extremas. En una, los objetivos del Plan, por muchos méritos intrínsecos propios que puedan tener, guardan poca o ninguna relación con la coyuntura económica existente o con la perspectiva interna o externa. Tal sería el caso, por ejemplo, si el Plan de Integración hubiere escogido sectores prioritarios que por su misma naturaleza no aprovecharan la actual coyuntura cambiaria, o no tuvieran en cuenta el financiamiento externo disponible, o las preferencias de la inversión extranjera por cierto tipo de proyectos. Lo mismo habría ocurrido si las prioridades sectoriales no tuvieran posibilidad de traducirse en mayor demanda de trabajo para absorber fuerza laboral proveniente de sectores y actividades cuyo ritmo de expansión tendía a estabilizarse.

Esta posible situación no fue lo que ocurrió con el Plan de Integración Nacional ya que, como se indicó en el Capítulo sobre objetivos e instrumentos, los sectores prioritarios que se escogieron son, por su misma naturaleza, intensivos en el uso de divisas y capaces de absorber mano de obra y empleo que pudiera desplazarse de sectores cuyo ritmo de crecimiento no podía mantenerse en constante expansión.

La otra situación hipotética y extrema sería aquella en que coinciden del todo las metas de la política económica con los objetivos del Plan. Bajo esta alternativa desaparece la planeación de largo plazo y aunque se tenga un éxito total en la política económica se corre el riesgo de que, su eficiente neutralidad en la asignación de recursos, desaproveche oportunidades de crecimiento que solo se perciben al tener, paralelamente a la política económica, una planeación activa<sup>1</sup> que deliberadamente busca unos objetivos específicos de crecimiento y desarrollo.

De lo anterior se puede concluir que entre el Plan y la política económica debe existir una distancia crítica y una relación dinámica, de ajuste recíproco, a medida que se cumplen los objetivos del uno y de la otra. Además, lo que se quiere es identificar y actuar sobre aquellos instrumentos del plan y de la política que admiten ajustes y concesiones en favor de uno u otro objetivo sin necesariamente tenerse que sacrificar todo el esquema de cada cual.

El mejor ejemplo de lo anterior lo da el manejo de la inversión pública y de la política monetaria. Como es sabido, el Plan de Integración supone una elevación del nivel de inversión pública con el consiguiente efecto expansionista o monetario. Por otra parte, la política monetaria busca moderar la presión inflacionaria restringiendo la expansión de los medios de pago. En principio podría pensarse que existe una incompatibilidad entre tal meta de la política económica y ese objetivo central del Plan de Desarrollo. Pero en realidad ello no tiene que ser necesariamente así. Aunque en efecto podría presentarse una eventual interferencia entre uno y otro objetivo, ello ocurriría si no se toma ninguna medida para evitarlo. Y precisamente el marco global de política económica y de desarrollo lo que hace es identificar rutas y cursos alternativos de acción y de manejo de instrumentos que concilien esas situaciones. Esta es una de las grandes ventajas del supuesto enfrentamiento entre un Plan y una política. Hace obligatoria la búsqueda de soluciones alternativas. Dentro de una estrategia abre nuevas posibilidades y perspectivas para el manejo de la economía.

En nuestro caso, la búsqueda del margen monetario tolerable para la mayor inversión pública ha llevado a la adopción, entre otras, de medidas que, de una parte, reducen la oferta monetaria, como lo es la aceleración de giros al exterior, y de otra, disminuyen en su fuente los factores determinantes de ese exceso de liquidez, como es el establecimiento de un descuento y un plazo

---

<sup>1</sup> Para una discusión más en detalle del concepto de "planeación activa" vis a vis "planeación neutral o pasiva", véase Eduardo Wiesner, "Planeación y Estrategias de Desarrollo", Revista del Banco de la República. Bogotá, noviembre 13, 1978.

para el certificado de cambio. Es decir, se trata de medidas que actúan tanto sobre la expansión primaria como sobre la secundaria. Todo esto por una razón muy sencilla. Aunque por sí sola la política monetaria podría preferir no ver aumentadas sus dificultades propias de control de la liquidez con presiones adicionales originadas en un sector fiscal ya no contraccionista, ajusta, sin embargo, los instrumentos a su disposición para que las metas de inversión pública resulten factibles dentro del marco de una moneda sana que es la premisa fundamental de la política económica del gobierno.

A su turno, el Plan de Desarrollo, por sí solo, podría preferir no tener que preocuparse por la expansión monetaria que generan el cumplimiento de sus metas de inversión, pero si tan improbable y unilateral postura prevaleciera, en breve plazo la presión inflacionaria sería tal que el gobierno, en conjunto, tendría que llegar a la lamentable conclusión de que todo el Plan debería ser postergado o cancelado pues primero que todo se debe combatir la inflación.

Otra de las áreas clásicas donde mayor coordinación de políticas es indispensable es la relacionada con los requerimientos financieros del Plan y su conciliación con las posibilidades fiscales. La política económica, en este caso la fiscal, por sí sola podría sentirse inclinada a hacer un esfuerzo tributario exclusivamente dedicado a cubrir los gastos normales y corrientes tanto de inversión como de funcionamiento. Pero si existe un Plan que presiona y exige mayores recursos ordinarios, ella buscará la eficiencia en el gasto público y la manera de elevar el nivel de captación de recursos para financiar el Plan. El Plan, de otra parte, preferiría no tener restricciones o límites para el financiamiento de sus proyectos y por ello, por ejemplo, podría no preocuparle que el crédito externo substituyera, en parte al menos, el esfuerzo tributario interno. Pero no asume tal actitud, pues es consciente de que, a largo plazo, solo una capacidad endógena de financiamiento interno garantiza la continuidad del desarrollo y por ello propone un esquema en el que toda la comunidad participa en el esfuerzo financiero, con impuestos, tasas, tarifas, contribuciones de valorización, peajes y mayor eficiencia en el gasto público.

Por otra parte, la búsqueda de soluciones complementarias a las ya mencionadas reveló que, en gran medida, la causa del reducido margen monetario disponible para la mayor inversión pública venía del rápido aumento de los gastos de funcionamiento y de las transferencias derivadas, **inter alia**, del régimen del "situado fiscal". Como estos últimos han venido creciendo aceleradamente, con sujeción apenas parcial al supuesto papel contraccionista de sector fiscal, son ellos y no la inversión pública los que deberían hacer una mayor contribución a la política de estabilización.

En el capítulo sobre financiamiento del Plan se hará un análisis más detallado de esta conciliación entre la política fiscal y los objetivos del Plan. Por ahora lo pertinente es destacar cómo el contar con un marco general de análisis mostró oportunidades de manejo coyuntural, y aún estructural, que bajo otras circunstancias habrían podido pasar inadvertidas o ser subestimadas. Esta es

una de las más grandes ventajas del desafío que significa la necesidad de dirimir conflictos en función de una jerarquía de prioridades.

Se observa así que las distancias y las diferencias que casi inevitablemente surgen entre la política económica y el Plan pueden ser sanas y complementarias formas de ver un mismo problema desde distintos ángulos, pero sin que ninguno prevalezca del todo sobre el otro. En la medida en que un país va desarrollando mecanismos legales, institucionales y de política para resolver esas sanas diferencias, más posibilidades tendrá de acelerar el crecimiento y el desarrollo. La solución que se dé a esas aparentes incompatibilidades expresa el nivel de la dirección de la política económica y la calidad de los planes de desarrollo de un país.

El anterior análisis de las relaciones entre el Plan de Desarrollo y la política económica quedaría incompleto sin una referencia explícita a los horizontes de tiempo dentro de los cuales ellos normalmente actúan. Es importante, además, señalar las interdependencias existentes entre uno y otro plazo y la forma como el Plan de Integración Nacional y la política económica han coordinado las respectivas dimensiones temporales de sus objetivos e instrumentos.

Por lo general, la distribución convencional de responsabilidades asigna a la política económica el manejo del corto plazo y a la planeación el manejo del largo plazo. Esta aparente especialización responde a una clara lógica operativa en la que las decisiones sobre coyuntura no dan mayor margen de tiempo mientras que los objetivos de la planeación necesariamente requieren de más largos períodos de gestación, como lo es, por ejemplo, la preparación de proyectos, la programación del crédito externo, o el cambio estructural de la economía. Aunque en general esta división de responsabilidad tiene mucha lógica y sentido, ella no debe ser llevada a extremos en los cuales la planeación del desarrollo acaba divorciándose del todo del corto plazo y de la política económica. Si bien deben mantenerse ciertas diferencias entre los plazos que ocupan a una y a la otra eso no quiere decir que no deba existir el vínculo dinámico a que se ha hecho referencia.

El examen de la evolución de la planeación en muchos países revela que no son pocos los casos en que se ha presentado esa separación entre la planeación y la política económica. Ocurre que la planeación acaba convirtiéndose en un ejercicio estrictamente académico que nunca sale del largo plazo y se queda como una opción óptima deseable que no se puede aprovechar por falta de enlace con el corto plazo. Por su parte, en ocasiones, la política económica se limita a administrar la coyuntura sin tener metas de mediano plazo y también sin vincular sus decisiones diarias a objetivos estables y de equilibrio.

Frente a lo anterior la solución es tener tanto una planeación que comience en el corto plazo como una política económica que se extienda al mediano plazo. Así las dos coexisten y se yuxtaponen durante un período de tiempo común que da estabilidad y dirección global al manejo de la coyuntura y de la

estructura. El caso específico de Colombia es un buen ejemplo de esta estrategia. En nuestro medio ya nadie pone en duda que el manejo monetario, cambiario, fiscal, o del empleo no se puede hacer solo con decisiones de corto plazo. Igualmente ya nadie rechaza el que la planeación tenga injerencia directa en las decisiones de corto plazo para que de esa realidad parta su formulación de mediano y largo plazo. Esta nueva concepción de los papeles que en cada dimensión temporal le corresponden a la política económica y a la planeación ha sido incorporada en la formulación y en la ejecución del Plan de Integración Nacional y, desde luego, en la política económica misma.

La anterior concepción de manejo ha sido aplicada en numerosas situaciones en las que no se ha adoptado una política económica de conveniencia solo de corto plazo como habría sido, por ejemplo, el dejar revaluar el peso en 1976 y 1977 frente al exceso de oferta de divisas, sino que se buscó una tasa de cambio que no se alejara excesivamente de la dirección del equilibrio de largo plazo. Desde el lado de la planeación también hay ejemplos de situaciones en que ella nace operativamente del corto plazo, como lo es el hecho de que el Plan de Integración Nacional tomó una visión real de las disponibilidades de financiamiento existentes —tanto en lo fiscal como en el crédito interno y externo— para con esa base proyectar un nivel de inversión e iniciar la exploración por nuevos recursos y oportunidades. El haber escogido este procedimiento se tradujo en una inmensa dificultad al no poder el Plan atender, como se dijo anteriormente, todas las aspiraciones y todas las necesidades. Pero si se presentaron esos problemas, por otra parte, se ganó un atributo que distingue al Plan de Integración, cual es el haber obtenido un acuerdo político bajo restricciones presupuestales.

El área de la planeación urbana y regional es otro ejemplo donde se aprecia la interdependencia entre un manejo de corto plazo y la búsqueda de una solución de largo plazo. El examen de la situación del desarrollo urbano reveló que por mucho que se hiciera por alcanzar un ordenamiento de ese crecimiento, tanto en el corto plazo como a nivel de cada ciudad específica, en verdad no habría solución definitiva mientras no se mitigará la presión de los flujos migratorios hacia los centros urbanos. Se llegó así, como se verá en el Capítulo sobre “Política de Desarrollo Urbano y Regional”, a identificar la descentralización y la autonomía regional como los instrumentos de largo plazo para alcanzar un mejoramiento de la planeación urbana. Esta política, que como ya se ha visto tenía méritos propios, complementaba así otras acciones de corto plazo que a nivel de las ciudades ya se estaban tomando como lo era la posibilidad de establecer áreas metropolitanas, de contar con planes integrales de desarrollo, y de constituir empresas de desarrollo urbano.

El manejo de la política energética y minera también exige, por la naturaleza misma de esos sectores, una estrecha coordinación entre las medidas de política económica de corto plazo y el tratamiento de su desarrollo de largo plazo. Si la lucha contra la presión inflacionaria, que es un objetivo típico de la política económica, prevaleciera del todo sobre el manejo de los precios de estos sectores, probablemente ninguna medida de estímulo a largo plazo

podría compensar lo que se perdería en el corto plazo, en términos de incentivos a la exploración, o a la substitución de insumos, o en términos de falta de sanción a la ineficiencia. La planeación de largo plazo toma la política de corto plazo, en la que la política económica ha ido más allá de lo inmediato, y la proyecta más hacia adelante buscando que oportunamente se cuente con la infraestructura de transporte y de comunicaciones, con el financiamiento externo de largo plazo, y con todos aquellos otros insumos que requiere un desarrollo minero o hidroeléctrico durante su típico y largo período de gestación.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se puede apreciar que el Plan de Integración Nacional no ha sido formulado sin atención precisa y deliberada a la política económica y que, a su turno, la dirección de la política económica no se aparta, en lo que le corresponde, del rumbo general que ofrece el Plan. El hecho de que el Plan, en muchos de sus aspectos, comenzó a ejecutarse casi simultáneamente con la iniciación del manejo de la política económica, por parte de la presente administración, contribuyó decididamente a evitar la adopción unilateral e independiente de objetivos, de instrumentos y de estrategias. De esta manera, desde un comienzo hubo un esfuerzo explícito por conciliar, ex ante, posibles divergencias y por identificar los instrumentos de política que podrían dirimir eventuales conflictos sin que necesariamente se tuviera que llegar a enfrentamientos irreversibles y a soluciones extremas.

Todo lo anterior no quiere decir, desde luego, que estén cubiertas todas las posibilidades de conflictos o que no exista el menor riesgo de incompatibilidad sin solución prevista. Ello no es posible de hacerse en forma tan infalible en un país donde, entre otras cosas, las condiciones externas son tan determinantes de su desempeño interno y están substancialmente fuera de su control. Lo que se quiere destacar es que hasta donde ello es posible la conciliación de objetivos, políticas e instrumentos ha sido anticipada e incorporada en la formulación y ejecución del Plan y de la política económica.

El capítulo siguiente sobre financiamiento del Plan complementará lo dicho sobre el tema de las relaciones entre el Plan y la política económica. Con ese análisis quedan cubiertos las dos áreas básicas de coordinación que como mínimo debe mantener todo Plan con la macroeconomía, a saber, su financiamiento y su vínculo con la política económica.

Capítulo V

**El financiamiento  
del plan**

La naturaleza de los objetivos prioritarios del Plan de Integración determinaba inescapablemente una elevación del nivel de inversión pública en comparación con las cifras registradas desde mediados de la década. Esta necesidad planteó dos problemas interdependientes. Uno, el cómo y de qué fuentes obtener los recursos adicionales. El otro, la forma de asegurar la compatibilidad de esos niveles de mayor inversión con las metas de estabilización y de control a la presión inflacionaria. En esencia se quería utilizar el máximo rendimiento financiero de cada fuente y, simultáneamente, reducir a un mínimo su grado de incompatibilidad con la política económica. Así, por ejemplo, no era solo cuestión de aceptar todo el crédito externo que se le ofreciera al país sino el conciliar su utilización con metas de corto y mediano plazo en el frente monetario y fiscal.

Como en todas las otras circunstancias a que ya se ha hecho referencia y en las cuales era necesario mantener un equilibrio entre distintos objetivos y los posibles efectos del uso alternativo de uno u otro instrumento, en el caso del problema del financiamiento lo que se hizo fue formular un esquema global que diera a cada posible fuente de recursos una participación dosificada que resultara compatible con los objetivos básicos tanto del Plan de Desarrollo como de la política económica. Ese esquema global, como es lógico, partió de un examen de la evolución reciente de la inversión pública y de las metas que en esta materia se fijó el Plan de Integración.

## 1. EVOLUCION DE LA INVERSION PÚBLICA

La magnitud del problema de financiamiento quedó precisada al observarse la tendencia reciente de la inversión pública directa e indirecta del gobierno central desde 1975, cuando los gastos y reservas llegaron a 18.800 millones de pesos<sup>2</sup>. A partir de ese año, y por conocidas razones de la coyuntura externa del país la inversión pública del gobierno nacional declinó en cifras absolutas durante 1976 y luego, aunque se elevó en 1977 y 1978, solo hasta 1979, cuando llegó a \$47.217 millones, logró superar en términos reales la inversión de 1975.

De lo anterior se concluyó que lo primero que tenía que hacer el Plan de Desarrollo era elevar durante 1979 y 1980 el nivel de inversión pública a cifras superiores a las de 1975 en términos reales. El diagnóstico de esta necesidad se había hecho aun antes de que las directrices generales del Plan estuvieran del todo configuradas. Fue así como durante el período de "empalme" de un gobierno a otro, a mediados de 1978, se tomaron<sup>3</sup>, de común acuerdo entre la administración entrante y la saliente, las medidas necesarias para preparar un presupuesto adicional para 1979 que sería financiado primordialmente con recursos externos. En desarrollo de ese objetivo el presupuesto de inversión inicial que aprobó el Congreso a fines de 1978, por \$23.285 millones fueron

---

<sup>2</sup> véase el cuadro No. 1, Apropiedades y Ejecuciones Presupuestales a Precios corrientes y constantes, 1975-79.

<sup>3</sup> véase, Informe de la Comisión de Empalme al Presidente Electo, doctor Julio César Turbay Ayala, Bogotá, julio 31, 1978, p. 8.

adicionados durante 1979 en \$26.616 millones, de los cuales \$13.968 millones tuvieron como origen financiamiento externo, básicamente el llamado préstamo del Chemical Bank. Las apropiaciones definitivas de inversión para 1979 alcanzaron \$49.901 millones lo que significó un incremento del 69% sobre las apropiaciones de 1978.

La ejecución del presupuesto de inversiones durante 1979 se cumplió dentro de previsible restricciones monetarias derivadas de la política de estabilización. La necesidad de conciliar las metas de la política monetaria con los objetivos de la inversión pública, así como el hecho de que el préstamo externo del Chemical Bank solo se incorporó al presupuesto nacional a mediados del año, determinó que durante 1979 los gastos y las reservas de inversión llegaran a \$47.217 millones, de los cuales \$20.139 millones correspondieron a reservas de apropiación de inversión<sup>4</sup>. Con todo, los gastos y reservas de inversión de 1979 se incrementaron en un 62.4% con respecto a 1978. Es decir, durante 1979, al menos en gastos y reservas de inversión, se logró una notable recuperación frente a la tendencia de los últimos tres años y en efecto se empezó a cumplir el Plan de Integración Nacional.

Esta importante mejoría en el nivel de inversión para 1979 expresa bien el especial aporte que hace un Plan de Desarrollo cuando en su diagnóstico detecta una situación que debe ser corregida. En este caso el Plan de Integración Nacional buscó deliberadamente elevar el nivel de inversión pública y variar una tendencia declinante que de haberse mantenido habría reducido apreciablemente las posibilidades de desarrollo del país. Debe anotarse, sin embargo, que cuando el Plan de Integración propuso la elevación de la inversión pública con ello no pretendía haber descubierto un problema que había pasado inadvertido, sino que entre otras aprovechaba la oportunidad que le ofrecía el financiamiento externo a que fácilmente tenía acceso el país.

Para el año de 1980 el Plan contempla un nivel de apropiación final de inversión pública del Gobierno Central de \$60.000 millones que significa un aumento del 24.3 por ciento con respecto a las apropiaciones definitivas de 1979. Este nivel de programación de inversión pública resultará sensiblemente igual a lo que serán las apropiaciones definitivas del presupuesto nacional. De esta manera se da cumplimiento a una de las más especiales características del Plan de Integración Nacional cual es la de mantener una estrecha relación con el presupuesto nacional. Aunque este atributo planteó muy difíciles problemas a la formulación del Plan, y desde luego a su ejecución, también es la distinción que le da su vigencia real y el gran mérito de expresar tanto la conciliación entre las aspiraciones con los recursos como las prioridades reales de la comunidad. En el caso específico del año de 1980 casi que podría decirse que el presupuesto del Plan es el Presupuesto Nacional. No ocurrirá algo muy distinto durante 1981 y 1982 pues también para esos años, como aparece en

---

<sup>4</sup> Datos estimados por la Dirección General del Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, febrero de 1980.

el Cuadro No. 2, ya se tiene hecha la programación presupuestal y la respectiva planeación sectorial se hizo dentro de tales parámetros.

Cuadro No. 1  
 APROPIACIONES Y EJECUCIONES PRESUPUESTALES DE FUNCIONAMIENTO,  
 INVERSIÓN Y DEUDA A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES<sup>1</sup>  
 1975 - 1979

	Millones de Pesos						Cambio Porcentual								
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	76/75	77/76	78/77	79/78	80/79	81/80	82/81
<b>1. Apropriación definitiva</b>															
Funcionamiento	25.355.7 <sup>2</sup>	31.582.5	42.233.1	63.478.8	88.074.9	110.000.0	137.500.0	171.875.0	24.5	36.9	46.8	38.7	24.9	25.0	25.0
Inversión <sup>4</sup>	28.581.1	17.030.6	24.130.5	29.536.5	49.900.7	60.000.0	78.000.0	101.400.0	(-) 40.4	41.7	22.4	69.0	20.2	30.0	30.0
Deuda	7.512.4	8.424.5	9.319.8	11.462.5	17.003.9	21.797.9	25.208.9	28.990.2	12.1	23.0	48.3	28.2	15.2	15.6	15.0
<b>Total</b>	<b>61.449.2</b>	<b>57.037.6</b>	<b>76.683.4</b>	<b>104.683.4</b>	<b>154.979.5</b>	<b>191.797.9</b>	<b>240.708.9</b>	<b>302.265.2</b>	<b>(-) 7.2</b>	<b>36.4</b>	<b>36.3</b>	<b>48.3</b>	<b>23.7</b>	<b>25.5</b>	<b>25.6</b>
<b>2. Gastos + Reservas</b>															
Funcionamiento	24.762.7 <sup>3</sup>	30.211.7	41.171.1	60.565.8	85.570.5				22.0	36.3	47.1	41.3			
Inversión <sup>5</sup>	18.800.1	15.136.6	21.998.9	29.078.3	47.217.8				(-) 19.5	45.3	32.2	62.4			
Deuda	6.283.3	7.446.5	8.668.4	10.876.4	16.184.4				18.5	16.4	25.5	48.8			
<b>Total</b>	<b>49.846.1</b>	<b>52.794.8</b>	<b>71.838.4</b>	<b>100.520.5</b>	<b>148.972.7</b>				<b>5.9</b>	<b>36.1</b>	<b>39.9</b>	<b>48.2</b>			
<b>3. Gastos + Reservas a precios de 1975<sup>6</sup></b>															
Funcionamiento	24.762.7	25.197.4	28.610.9	35.397.9	40.401.5				1.8	13.5	23.7	14.1			
Inversión	18.800.1	12.109.3	13.967.6	15.525.0	20.370.1				(-) 35.6	15.3	11.1	31.2			
Deuda	6.283.3	5.957.2	5.503.8	5.806.9	6.982.0				(-) 5.1	(-) 7.6	5.5	20.2			
<b>Total</b>	<b>49.846.1</b>	<b>43.263.9</b>	<b>48.082.2</b>	<b>56.729.8</b>	<b>67.753.6</b>				<b>(-) 13.2</b>	<b>11.1</b>	<b>18.0</b>	<b>19.4</b>			

Fuentes: Para 1975-1978 Contraloría General de la Nación, Informes Financieros Anuales. Para 1979, para apropiaciones Contraloría, para ejecución, Dirección General de Presupuesto. Para 1980-1982, proyecciones del DNP.

1. La serie histórica de las apropiaciones y ejecuciones presupuestales de Funcionamiento e Inversión excluye el valor de los Aportes Regionales.
2. Incluye apropiaciones definitivas por \$4.303.5 millones de Situado Fiscal, \$2.530.7 millones de Cesión Ventas y \$1.162.0 millones de aportes a universidades que se restan a la Inversión de ese año.
3. Incluye gastos más reservas por \$ 4.303.5 millones de Situado Fiscal, \$2.525.3 millones de Cesión Ventas y \$1.162.0 millones de aportes a universidades que se restan a la Inversión de ese año.
4. Las apropiaciones definitivas de los aportes a Universidades por \$1.517.4 millones, \$2.224.6 millones y \$3.011.9 millones para 1976, 1977 y 1978 respectivamente se han trasladado a los gastos de funcionamiento. Estos mismos valores se han descontado del presupuesto de gastos de inversión para el período en mención.
5. Los gastos + reservas de los aportes a Universidades por \$ 1.474.4 millones, \$ 2.215.8 millones y \$3.011.9 millones para 1976, 1977 y 1978 se han trasladado a los gastos de funcionamiento. Estos mismos valores se han descontado del presupuesto de gastos de inversión para el período en mención.
6. Los deflatores utilizados fueron los siguientes. Para gastos de funcionamiento, años 1975 a 1977, el índice de precios implícitos de gastos de consumo del gobierno (Cuentas Nacionales); para 1978 y 1979 el índice nacional de precios para el consumidor, empleados (DANE). Para inversión y deuda, años 1975 a 1977, el índice de precios implícitos de la construcción pública (Cuentas Nacionales); para 1978 y 1979 se supone un crecimiento del índice de precios igual que para el de gastos de funcionamiento. Debe observarse que la utilización de la tasa de aumento del índice nacional de precios de empleados para deflactor los gastos de inversión en 1978 y 1979 probablemente lleva a subestimar el aumento de precios de la inversión (y a sobreestimar el incremento de la inversión real) pues los precios de la construcción aumentaron durante esos años más rápidamente que el índice general de precios.

Como resultado del todavía muy rápido crecimiento de los gastos de funcionamiento y de las transferencias al sector social el superávit en cuenta corriente para 1980 no alcanzó a financiar sino una parte de la meta de inversión pública del Plan. Por esa razón, también para el presente año ha sido necesario programar un financiamiento externo. Es decir, de nuevo en 1980, es el financiamiento externo y no los recursos ordinarios los que financian parte substancial del programa de inversiones públicas. Esta es una situación preocupante cuya corrección lamentablemente no puede hacerse en forma instantánea ya que ella se deriva de un proceso de varios años. La solución de fondo es fortalecer el frente fiscal y el mercado de capitales internos para que el financiamiento externo complemente y no substituya el esfuerzo doméstico —público y privado— de financiar el desarrollo. Como se verá más adelante este esfuerzo no tiene que ser necesariamente fiscalista ya que son muchos los

recursos que se podrían liberar, por ejemplo, con mayor eficiencia en la captación y utilización de los recursos públicos.

Para 1981 y 1982 el Plan tiene programado un crecimiento de la inversión del 30%, a precios corrientes. Si bien esto puede parecer una meta muy moderada debe tenerse presente que aún este monto no tiene asegurado su financiamiento sino con crédito externo y con una reducción en la tasa de crecimiento de los gastos de funcionamiento y de las transferencias para así liberar recursos ordinarios para inversión. En la medida en que se logre tener éxito en las políticas que restringen la rápida expansión del gasto corriente será posible elevar aún más las apropiaciones de inversiones e inclusive aumentar también la utilización del crédito externo. Esto último pues lo verdaderamente importante es que no aumente, más allá de ciertos límites, la proporción de la inversión que se financia con recursos externos.

En este punto es importante observar que el actual sistema de transferencias de recursos del gobierno central hace muy difícil reducir los gastos de funcionamiento más allá de cierto nivel. Esta situación revela las limitaciones políticas y legales que existen para lograr un mayor superávit en cuenta corriente y por consiguiente una mayor inversión.

Las anteriores consideraciones se refieren esencialmente a las metas de inversión pública del gobierno nacional financiadas a través del presupuesto nacional. Además de esas metas y de esas fuentes de recursos, el Plan de Desarrollo, como plan integral que tiene que ser, contempla también la utilización de otras fuentes de financiamiento. Por ello es importante revisar el esquema y las políticas adoptadas con respecto a las siguientes otras fuentes de financiamiento: a) Financiamiento externo e interno, b) Eficiencia del gasto público, c) Inversión extranjera y d) Financiamiento regional y de otras fuentes.

## 2. FINANCIAMIENTO EXTERNO E INTERNO

En el área del financiamiento externo la política adoptada tiene dos importantes objetivos interdependientes. Uno hace referencia a lo que se quiere evitar. El otro tiene que ver con lo que se quiere lograr. En el primer caso, se busca evitar que el crédito externo actúe más como un sustituto que como un complemento del esfuerzo fiscal interno y del ahorro privado necesarios para financiar los programas de inversión. En el segundo caso, se quiere utilizar el financiamiento externo como un instrumento para lograr el fortalecimiento institucional del país y para ampliar su capacidad de absorción de inversión.

El primer planteamiento parte de la premisa de que si lo que se busca es un desarrollo estable y continuo, ello solo es posible si existe una base mínima interna de capacidad fiscal y de ahorro que garantice un flujo permanente de recursos en los proyectos más prioritarios. Además, esa mínima capacidad fiscal contribuye a dar estabilidad a la política económica y, por lo tanto, ayuda

a mantener el clima propicio para la más eficiente asignación de recursos. Por último, un margen razonablemente amplio de capacidad interna para generar recursos fiscales ordinarios, permite absorber sin mayores traumatismos cambios en las condiciones del comercio exterior o en los flujos de financiamiento externo.

En el caso específico de Colombia, el examen de la situación fiscal del país ha revelado deficiencias de fondo en su capacidad para generar recursos ordinarios suficientes para financiar un nivel mínimo de inversión. Solo la atípica situación cambiaria existente ha permitido y facilitado la obtención de financiamiento externo para completar —más que para complementar— lo requerido por parte de la inversión pública. Apenas la situación cambiaria regrese a condiciones menos especiales, el problema fiscal no será tan fácilmente resuelto con financiamiento externo pues las condiciones en que eventualmente él sería ofrecido tendrían muy en cuenta los riesgos implícitos en una economía que no logra generar esa base mínima interna de recursos fiscales ordinarios.

El segundo planteamiento, el relacionado con el fortalecimiento institucional y con la ampliación de la capacidad de absorción de inversión del país, está muy relacionado con el primero en el sentido de que lo que se busca es que sean los proyectos de inversión y las instituciones que los desarrollan las que respondan, ante el financiamiento ofrecido, por la factibilidad del proyecto, y no que sea la capacidad cambiaria del país la que los haga "atractivos" al inversionista o al financiamiento externo. Lo que se quiere, en síntesis, es que "el escrutinio financiero, técnico y económico recaiga más en el proyecto de inversión que en la capacidad de pago de la Nación"<sup>5</sup>.

Es claro que el propósito último de esta política no es otro que el asegurar que una vez disminuida la actual extraordinaria liquidez de divisas, el país cuente con un acervo de proyectos de inversión que por sus méritos propios, por su factibilidad económica y social, y por la seriedad y calidad de las instituciones que los adelantan, estén en capacidad de atraer financiamiento externo así la garantía cambiada global sea apenas la normal y tradicional en un país como Colombia.

En el área del financiamiento interno la política seguida ha tenido dos propósitos básicos. De una parte, fortalecer el mercado doméstico de capitales, mediante la búsqueda de tasas de interés que tengan en cuenta la inflación para así estimular el ahorro institucional interno. Por otra parte, se ha buscado que el crédito interno no tenga solo como fuente de financiamiento mecanismos directos o indirectos de emisión. La idea es que solo "recursos sanos provenientes de la captación de ahorro y no de la emisión de dinero por parte del Banco de la República"<sup>6</sup> sean la fuente de financiamiento interno.

---

<sup>5</sup> Véase; **Financiamiento Externo y Asignación de Recursos**, Departamento Nacional de Planeación, Documento DNP-1.588-5J, aprobado por el CONFES el 7 de septiembre de 1979, p. 6.

<sup>6</sup> véase, Jaime García Parra **Estabilidad y Desarrollo**, discurso pronunciado en Bucaramanga, febrero 16, 1979. Imprenta Banco de la República. p. 12.

La razón básica para seguir la anterior política es la de mantener una consistencia entre las metas de estabilización de la política económica y las necesidades de financiamiento del Plan de Integración. Si los programas de inversión de este último llegaren a ser financiados con recursos de emisión, el desbordamiento monetario y la subsiguiente inflación conducirían al abandono o a la postergación del Plan.

### 3. EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Ha sido lo tradicional el que las aparentes crisis fiscales sean siempre enfrentadas con un esfuerzo tributario dirigido principalmente a captar más recursos para así, presumiblemente, atender las nuevas necesidades de gasto público. Este punto de partida, que es casi automático al observarse que los recursos no son suficientes, subestima una fuente de financiamiento de inmenso potencial en términos de los recursos que podría generar o "liberar". Se trata, de una parte, de la revisión de aquellos gastos que ya están siendo financiados y, de otra, del examen de los efectos que sobre la eficiencia del gasto público tiene un determinado tipo de financiamiento. Es aquí donde a mediano y largo plazo se encuentra gran parte de la solución a las limitaciones fiscales de la Nación. Si las actuales políticas sobre distribución de recursos no son variadas y mejoradas, casi ningún incremento estrictamente fiscal podrá jamás resultar suficiente o adecuado para financiar tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión.

Desde luego el enfoque de las políticas vis a vis el de los recursos, que es el **leit motiv** central del Plan de Integración Nacional en lo que se refiere a su financiamiento, reconoce que así planteado el problema su solución ya no es solo económica sino también política. Esto por la razón señalada antes, en la introducción de esta publicación, de que siempre resulta menos difícil obtener nuevos recursos que el intentar la reasignación de aquellos ya distribuidos, en particular en el caso de los que tienen destinación especial. Y, sin embargo, es indispensable que se haga el ejercicio llamado "presupuestación a partir de cero" para verificar prioridades, para detectar ineficiencias y para ajustar los recursos a las nuevas necesidades del desarrollo.

Ya se ha visto cómo cuando el Plan de Integración elevó la meta de inversión pública directa se encontró con que ello era imposible de hacer sin recurrir, en el corto plazo, al crédito externo. Pues bien, gran parte de esa reducida capacidad para invertir con recursos ordinarios se deriva del hecho de que los gastos de funcionamiento y las transferencias para el sector social son los que han venido disminuyendo la capacidad de invertir. Entre 1975 y 1979 ellos crecieron a una tasa promedio del 36.3 por ciento mientras que la inversión sólo lo hizo al 25.9%. Con tan acelerada expansión no sorprende el que el presupuesto de inversión apenas si logre aumentar a precios corrientes.

Para corregir la anterior situación el Plan de Integración y la política económica ya han establecido, conjuntamente, mecanismos que controlan la rápida

expansión de los gastos corrientes, pues se ha visto que la escogencia básica no está entre menor inversión y menor presión inflacionaria, sino entre menor inversión y la misma o casi la misma presión inflacionaria. Si en realidad la menor inversión se tradujera en una equivalente reducción del gasto público no habría duda en que lo aconsejable sería medir muy bien el riesgo de la mayor inversión y la consiguiente mayor presión inflacionaria. Pero si lo que ocurre es que el gasto corriente de funcionamiento y las transferencias a que obliga la Ley substituyen el efecto contraccionista de la menor inversión, entonces es poco lo que se está logrando en términos de menor presión inflacionaria y sí mucho lo que se está perdiendo en términos de menor capacidad de producción.

Se tiene entonces que el dilema real está más bien entre una determinada expansión del gasto público sin consideración a su composición interna —entre inversión y funcionamiento— y un nivel de gasto público similar o equivalente al anterior, pero donde existe amplio margen para la inversión pública. El punto de fondo es la composición del gasto público y no tanto su volumen.

Se entiende así que la eficiencia del gasto público, concebida tanto desde el punto de vista de su distribución por objeto del gasto como de su capacidad para producir el efecto buscado con la erogación pública, es una importante fuente potencial del financiamiento. A ella presta especial atención el Plan de Integración Nacional pues no solo genera o libera recursos sino que mejora la calidad de las políticas sobre su asignación.

#### 4. INVERSION EXTRANJERA

Casi que la sola enunciación de los objetivos prioritarios del Plan de Integración, en particular del relacionado con el desarrollo del sector energético y minero, presupone una política frente a la inversión extranjera. Esto por la naturaleza misma de este sector donde el uso intensivo del capital y de avanzada y costosa tecnología son sus características propias, y donde le sería muy difícil al país alcanzar oportunamente sus objetivos sin la participación directa de la inversión extranjera.

Por otra parte el objetivo de la descentralización económica y la autonomía regional también presupone una política sobre la inversión extranjera pues no se entendería el que ella se localizara libremente sin ninguna sujeción a una preferencia deliberada del Plan de Desarrollo por desconcentrar la inversión fuera de las tres grandes urbes.

Así mismo, el Plan de Desarrollo, comprende que e más la economía colombiana a los flujos de comercio y financiamiento externo es un medio que influye en la calidad de sus políticas internas de desarrollo. Por ello, acoge selectivamente la inversión extranjera y aun la inversión colombiana en el extranjero para que sea la doble vía lo que caracterice la mayor participación del país en el comercio mundial.

Por último el Plan de Desarrollo asigna a la inversión extranjera el papel de contribuir a la diversificación de sus exportaciones, pues así no solo se fortalece la posición cambiaria de largo plazo del país sino que se eleva el nivel de eficiencia en la producción interna. Mayores exportaciones son además una fuente indirecta de financiamiento externo, ya que aumentan la capacidad de servicio de los créditos externos y contribuyen a la estabilidad del peso que es una de las condiciones más buscadas por el inversionista y por el prestamista extranjero.

El desarrollo de la anterior política<sup>7</sup> hacia la inversión extranjera ha tenido una rápida ejecución. Entre 1978 y 1979 ha sido notable el aumento de la inversión extranjera aprobada y registrada en comparación con los años anteriores. Hasta 1977 la inversión extranjera directa registrada tan solo ascendía a 800 millones de dólares y su crecimiento entre 1974 y 1977 fue de 72 millones de dólares al año en promedio. En 1978 se aprobaron solicitudes de inversión extranjera por 66.7 millones de dólares y en 1979 esa cifra llegó a 235 millones de dólares. Los registros anuales de inversión extranjera en la Oficina de Control de Cambios, que había sido de 42.7 millones de dólares en 1978, llegaron a 113.5 millones de dólares en 1979.

Como es lógico suponerlo la distribución sectorial de las nuevas aprobaciones y registros de inversión extranjera aún no refleja en forma muy marcada las prioridades del Plan de Integración Nacional. Sin embargo, ya en 1979 el sector de la minería mostró un aumento considerable en relación con lo que había sido su participación en 1977 y 1978. Es de esperarse que en los próximos años, en 1981 y 1982, los sectores de la minería y del transporte y las comunicaciones reciban especial atención por parte del inversionista extranjero.

La reciente reactivación de la inversión extranjera en Colombia ha ido acompañada de un apreciable aumento de la inversión colombiana en el exterior, que ha pasado de un registro en la Oficina de Cambios de 39.4 millones de dólares en 1977, a 118.7 millones de dólares en 1979. Esta nueva tendencia es comprensible dentro de la consistencia que debe tener una política de mayor apertura al comercio exterior y a los flujos financieros.

## 5. FINANCIAMIENTO REGIONAL Y DE OTRAS FUENTES

Siendo la descentralización económica uno de los objetivos básicos del Plan de Integración podría inicialmente parecer contradictorio el que se considere al financiamiento regional como una de las fuentes de recursos para su ejecución. ¿Acaso la descentralización no significa para la Nación la cesión de recursos o la delegación de fuentes de recursos? Como ya se indicó, en verdad esa no es la idea fundamental de la descentralización. Aunque uno de sus aspectos

---

<sup>7</sup> Para un mayor detalle sobre la política vigente frente a la inversión extranjera véase La Inversión Extranjera en Colombia, Normas Básicas, Departamento Nacional de Planeación, 1979. Véase también, Eduardo Wiesner, "Economía, Política Económica e Inversión Extranjera en Colombia", conferencia pronunciada en la sede del Deutsche Bank en Frankfurt. Alemania Federal, septiembre 28, 1979.

envuelve tal cesión o delegación entre la Nación y los otros niveles de gobierno, o entre los departamentos y otros niveles de gobierno y aun entre los municipios y sus otros niveles, el propósito básico de la descentralización, como se dijo en el Capítulo sobre "Objetivos e Instrumentos", es el logro de la autonomía regional. Dentro de tal propósito, los recursos propios de las regiones y de los departamentos se invierten en ellos como resultado de su independencia para decidir sobre sus usos y con el compromiso político de vigilar su eficiente utilización.

De lo que se trata no es tanto de redistribuir los recursos existentes sino de captar parte de ese inmenso potencial de recursos regionales y municipales que está implícito en los bajos catastros, por ejemplo, en las valorizaciones que apenas si se cobran, en los subsidios, en los servicios públicos, en los peajes, en las tarifas, en los impuestos de industria y comercio, y en las regalías. Hasta ahora se ha considerado que, como norma general, es la Nación la que debe redistribuir y aunque ello es así, en una gran medida, eso no significa que el esfuerzo de financiamiento no debe extenderse a todo lo largo y ancho del país en la misma forma que lo deben hacer los dividendos del desarrollo. Todo esto porque se parte del supuesto, confirmado por las estadísticas, de que la actual captación fiscal general no alcanza ni alcanzará a financiar todos los requerimientos financieros del desarrollo. Además, la actual estructura de distribución de responsabilidades fiscales contribuye poco a que se logre la necesaria vigilancia que debe existir a todos los niveles del gasto sobre la eficiencia en la asignación de recursos, sobre la evaluación de los resultados y sobre los efectos realmente obtenidos de la erogación pública.

Se hace indispensable entonces formular un nuevo esquema que al mismo tiempo que aprovecha el potencial fiscal subyacente a nivel nacional, regional y municipal, estimula y premia su eficiente utilización también a nivel nacional y regional. La idea es que se haga más explícito el vínculo entre el costo del esfuerzo fiscal y el beneficio del gasto público. Si ese eslabón se desdibuja no solo se dejan de captar recursos sino que se pierde eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

El monto de los recursos requeridos indica que la distribución territorial del esfuerzo financiero debe tocar todas las posibilidades de formación de capital público y no solo las fiscales. Las tarifas de servicios públicos, por ejemplo, son una de las principales fuentes de formación de riqueza colectiva. Tarifas que alcancen a cubrir costos corrientes y los de capital pueden llegar a convertirse en la mayor fuente de financiamiento para dotar al país de acueductos, de alcantarillado, de energía, de transporte urbano, de electrificación rural, de comunicaciones y aún de carreteras en el caso de los peajes. Ningún esfuerzo fiscal global alcanzaría por sí solo a cubrir los costos de capital de construir esta infraestructura básica económica y social. Solo la vinculación de toda la comunidad a ese esfuerzo hará factible su financiamiento.

Aunque las consideraciones anteriores sobre la indispensable necesidad de complementar los recursos de origen fiscal con ingresos provenientes del cobro

de tarifas por los servicios públicos bastarían, por sí solas, para justificar una política de tarifas costeables, debe observarse que esa política también contribuirá al objetivo de racionalizar la demanda de los servicios y es congruente con criterios generales de equidad distributiva. En efecto, solo en la medida en que los usuarios de los servicios perciban directamente el costo de suministrarlos puede esperarse que se evite el despilfarro de la infraestructura y de los recursos necesarios para la operación de servicios como los de energía, comunicaciones y acueducto. Por otra parte, puesto que la estructura tarifaria para los servicios públicos es bastante progresiva, con niveles más altos para mayores niveles de ingresos, es evidente que la política de financiación a través de tarifas no solo permite que los costos sean financiados, por lo menos parcialmente, por los beneficiarios directos de los servicios sino que hace una contribución positiva a la redistribución del ingreso. Si las tarifas son una importante fuente de financiamiento no lo sería menos la eliminación o substancial reducción de los muchos subsidios existentes. Un examen preliminar sobre lo que en verdad es el costo fiscal de tales subsidios revela su inmenso potencial como fuente de financiamiento.

Para terminar, es importante señalar que el programa de inversiones del Plan de Integración Nacional no está basado en la captación de nuevos recursos provenientes de fuentes como las señaladas. Eso habría sido un riesgo muy alto para la viabilidad del Plan. Su financiamiento sería complementado con estos nuevos recursos y a medida que ellos se fueran efectivamente captando las metas de inversión pública, en particular las de inversión regional, se frían aumentando.