

República de Colombia

Cambio con equidad

Plan de Desarrollo 1983-1986

Departamento Nacional de Planeación

Indice general

Del Presidente de la República
Del Jefe del Departamento Nacional de Planeación

Fundamentos del Plan

Reactivación económica
Consolidación del desarrollo
Ordenamiento del cambio social

Política de Producción

Sector agropecuario
Industria
Vivienda
Minería
Infraestructura
Turismo

Política comercial

Comercio exterior.
Comercio interno

Política social

Trabajo y seguridad social
Educación
Salud
Justicia y seguridad ciudadana

Financiamiento del Plan

El plan: un mensaje de fe en Colombia

C

I. La historia reciente de la crisis

Con este plan de CAMBIO CON EQUIDAD, quiero presentar a los colombianos un testimonio de fe y de optimismo en los destinos de nuestra patria. Hemos pasado por una de las situaciones más críticas de los últimos tiempos. Digo que hemos pasado, porque recobramos ya el aliento ético, manantial del que fluye toda motivación en tiempo de futuro estable. Hemos restaurado la confianza pública, el interés por el bien común, la solidaridad, la fe en las instituciones para lograr cambios en democracia, el amor por Colombia y nuestras virtudes más queridas de trabajo honrado, de ahorro, de perseverancia: lo demás ha de venir por añadidura.

Tres criterios infunden vida al plan: *estabilidad, crecimiento y equidad*. Queremos que marchen juntos; porque dada su virtualidad, si uno falla, falla el conjunto.

Y hemos dividido nuestra tarea en dos etapas: la primera consiste en salvar la crisis, socorrer al enfermo, reactivar la economía, porque si no sobreaguamos con éxito mal podríamos vislumbrar un futuro más próspero. La segunda, no menos importante, es dar rumbo y cauce a una nueva Colombia, soberana en sus relaciones internacionales, democrática en sus instituciones políticas, equitativa y justa, y más solidaria en su cultura nacional. Se trata de lograr un cambio. Reactivar la economía no es un simple retorno al pasado. No. Es levantar la Colombia del siglo venidero.

Tal vez pronto podamos decir que el capítulo de la reactivación se ha cerrado, pues se manifiesta ya la bondad de las medidas que ordenan el sector financiero, aunque aún falta recorrer camino. Y ya salen a flote industria y agricultura, con lenta seguridad, gracias a las medidas de protección: a que fueron elevados los aranceles, a que se acudió con crédito oportuno.

Y avanzamos en la construcción de vivienda, también en programas de empleo y de educación a distancia. Y hemos arreglado nuestra casa con austeridad, control del gasto público y mejora de las finanzas.

No es ésta labor que el gobierno exhiba con vanagloria como cosa exclusiva y excluyentemente suya. Ha sido, como el plan de CAMBIO CON EQUIDAD, resultado de la concertación; y de la solidaridad colectiva. Ha sido el fruto de la acción del Congreso, que es como decir obra de la nación; de la consagración del funcionario público honesto; de la responsabilidad de los sindicatos; del empeño del industrial; de la tenacidad del agricultor; de la fe del maestro y el estudiante.

Sin quitar trabajo a los historiadores contemporáneos, que lo tendrán ocupándose de los complejos problemas que motivaron la crisis, con la reflexión que procura el rápido tramonto, debo realizar un análisis de sus causas, para extraer las lecciones que aquella reciente historia revela; y para colocar en perspectiva los supuestos de un Plan de CAMBIO CON EQUIDAD en el cual se ha cristalizado la voluntad colectiva.

II. Somos parte de un mundo cambiante

Para no ser injustos con nosotros mismos, reconozcamos que en buena medida nuestra recesión ha sido producto de una crisis mundial. Tengámoslo en cuenta: no vivimos ya en un mundo de aldeas. Reflexionemos en que jamás se había visto que los sistemas económicos, políticos y culturales del universo presentaran esta imagen de vasos comunicantes que transmiten lo mejor y lo peor: recesiones, armas, teorías, bienes culturales, inflación, terrorismo, tasas elevadas de interés, violencia, prejuicios, secuestros, contrabando. Y digámonos que debemos acostumbrarnos a vivir como -ciudadanos de ese universo. Naturalmente, con los pies muy bien puestos en esta esquina de Latinoamérica, conscientes de lo que significan todas nuestras fronteras.

Los economistas se debaten por hallar las causas de una crisis como no la había vivido el mundo en medio siglo. Nuevos hechos hacen insuficientes las antiguas teorías; por lo cual, sin dogmatismos de los que está curado el mundo moderno, acojamos una interpretación que tiene consecuencias prácticas para nuestras relaciones exteriores.

Una vieja lección que han extraído los sabios de la observación del hombre, dicen que las circunstancias producidas por el ser humano cambian más aprisa que su conciencia y que las instituciones sociales y políticas.

Si esto es cierto de todas las épocas, lo es mucho más en la moderna, que es el mismo cambio encarnado. Detengámonos en la tecnología, signo de los tiempos: desde la revolución industrial se ha producido una revolución permanente, que acorta en progresión geométrica distancias y tiempos. Hoy asistimos a un nuevo viraje tecnológico, que está en la base de la crisis. La máquina de vapor, o el motor de combustión interna y la turbina, símbolos de la primera y de la segunda revolución industrial, quizás pasen pronto a ser piezas de museo, reemplazadas por la electrónica, los computadores, la automatización. A la vuelta del siglo (es decir del milenio), no sería improbable, técnicamente, que este mecanismo fuera impulsado por nuevas fuentes de energía, nuclear o solar, cuando hace sólo dos siglos el hombre aún se movía por los músculos, las carretas, los caballos, las velas y los remos.

Los cambios tecnológicos parecen producir crisis cíclicas en el funcionamiento total de la economía: estamos en una de esas fases de cambio intensivo. Tomemos por caso la industria automotriz. El automóvil fue el símbolo de la potencia estadounidense, expresión de su ingenio creativo y sello de la segunda revolución industrial. Recuérdese la gran innovación que introdujo Ford en la industria entera, con la producción en serie y la cadena de montaje. El taylorismo, con todas sus variantes, fue una secuela que probó la realidad de la organización como cuarto factor productivo.

Pues bien, el trastorno de la economía se puede ejemplificar con los cambios que están ocurriendo en la industria automotriz desde los años sesenta. Se trata, en breve, de la automatización y aún de la "robotización" del proceso de ensamblaje. Significativamente, estos cambios no se han producido con la misma intensidad en los

Estados Unidos, como sí en el Japón, que carece de petróleo. A pesar de esto, Japón logró inundar los mercados occidentales, gracias a su alta productividad, de la que hace parte además su organización social: ha sido el ejemplo más característico de la dispersión de Occidente, producido en el siglo XX.

La crisis de la industria automotriz estadounidense arrastraba consigo a otros sectores, deprimiendo la economía: siderúrgica y petroquímica, principalmente. A la vez, los cambios tecnológicos introducidos en otras áreas de la economía, han generado un desempleo que tenderá a ser algo más que fenómeno pasajero. Se unieron así la alta productividad y el desempleo, deprimiendo el conjunto de la demanda agregada.

III. El eslabón débil de la cadena

Si el fenómeno de cambios y retardos tecnológicos fue agudo para los Estados Unidos, lo fue y lo será más para los países europeos; y en mayor medida afectará a los países en desarrollo, que a duras penas han accedido en este siglo al estadio primitivo o intermedio de la industrialización. Pero para ellos, para nosotros, todo el proceso ha sido más dramático, por que en una economía interrelacionada hemos asumido el mayor costo de los ajustes. Hemos sido el eslabón débil de la cadena.

Junto a los cambios tecnológicos, el petróleo precipitó y extendió la crisis. Antes de 1973, el mundo había vivido días de feria por los bajos precios. La súbita elevación gravó el rodaje de la industria mundial, comenzando por la automotriz. Al mismo tiempo, fueron acumulándose dineros en la banca internacional, provenientes de los países productores de petróleo, que no pudieron emplearse en los países industrializados, porque una inflación creciente se contrarrestaba con medidas restrictivas monetarias y fiscales, que deprimieron aún más sus economías.

Se afianzaron las medidas proteccionistas. Los países en desarrollo, que ya habían visto deteriorados sus términos de intercambio, hallaron merma de sus posibilidades de exportación. Muchos optaron por recurrir sin medida a préstamos internacionales, a exageradas tasas de interés. Los resultados están a la vista: los países en desarrollo asumieron la peor parte, y el sistema financiero internacional corrió un grave riesgo de colapso por la liquidez, no insolvencia, de los países del sur.

¿Cómo fue posible mantener por tanto tiempo, bajos los precios del petróleo, en lugar de prever que se hicieran ajustes graduales? La respuesta conduce a examinar otro aspecto fascinante de los desequilibrios contemporáneos. La segunda guerra dio lugar al fin del mundo colonial, salvo excepciones aberrantes (me refiero al caso de Las Malvinas). Surgieron naciones más jóvenes, que querían conquistar su derecho a producir industrialmente o a poner por sí mismas en el mercado internacional sus productos básicos. La "guerra fría" fue el mecanismo expedido para organizarlas como cliente las económicas de lado y lado, con países que competían entre sí por colocar sus productos o recibir la tecnología y los créditos para el desarrollo. La competencia, la debilidad de los débiles y su propia incapacidad para relacionarse, mantuvieron bajos los precios del petróleo, en primer lugar, pero también de todos los productos básicos.

No es de extrañar que la distensión, ocurrida al cabo de los cincuenta, hubiera coincidido con la formación de los primeros bloques de poder de países en proceso de desarrollo, que querían trascender el dilema entre capitalismo y socialismo buscando una vía de afirmación independiente. La verdad es que dentro de la tendencia que he

denominado como dispersión de Occidente, o sea, el proceso de transferencia y de recreación de valores que tuvieron su eje en el Mediterráneo o en el Atlántico, a todos los rincones del globo, ha ocurrido el descubrimiento de múltiples caminos de modernización. Japón, Israel, China lo atestiguan. El mundo es menos simple de lo que puede parecer.

Como este proceso de búsqueda de autonomía no fue comprendido a su tiempo, se pagaron con creces las consecuencias. La súbita elevación de los precios del petróleo, por acuerdo de los países productores, demostraría ser una reparación demasiado costosa para el sistema económico mundial. Algo distinto hubiera sido, de haber evolucionado gradualmente hacia un nuevo orden internacional: es lo que hemos propuesto los colombianos con nuestro ingreso a los No Alineados.

Los colombianos de hoy debemos ser más que nunca, conscientes de que los objetivos de mayor solvencia de nuestra economía, de mayor democracia en nuestras instituciones, de mayor justicia y equidad y de mayor integración cultural, están atados a una actuación inteligente en las relaciones internacionales, promoviendo un orden económico más equitativo, el respeto por la no intervención y la libre determinación de los pueblos y la paz entre las naciones, particularmente en la región de Latinoamérica. Nuestro Plan de CAMBIO CON EQUIDAD supone estas premisas.

IV. Nuestra evolución económica y social

Consideradas tales circunstancias, Colombia no fue tan afectada por la crisis mundial como otros países de rango similar, ya que conservamos un nivel alto de reservas, nuestro endeudamiento no alcanzó proporciones gravosas y el déficit fiscal no llegó a límites críticos: son factores atenuantes.

Es justo reconocer que el manejo de nuestra política económica en el último cuarto de siglo, ha sido pragmático, cuidadoso y estable.

¿A qué se debe que no hubiéramos llegado al abismo y que pudiéramos corregir el rumbo cuando más en peligro estuvimos? Es necesario recordar que los colombianos hemos construido una serie de instrumentos y de principios de salvaguardia. En primer lugar, hemos dado continuidad y coherencia a las acciones económicas y sociales, a base de una planeación que se ha extendido y democratizado. Otro aspecto destacable ha sido nuestra prudencia y tino para negociar los convenios cafeteros, de lo cual depende en buena medida nuestro comercio exterior. Esto nos ha proporcionado una relativa estabilidad y una confianza en la bondad de los ajustes cíclicos de bonanza y depresión.

En esta misma perspectiva, es importante resaltar una pieza maestra de nuestro sistema: el Decreto 444 de 1967, que introdujo orden en la política cambiaria, después de interminables crisis producidas por devaluaciones súbitas y masivas.

Cuando gravitaba sobre Colombia la amenaza de un crecimiento incontenible del desempleo, hallamos una herramienta extraordinaria para movilizar el ahorro privado en beneficio de programas de construcción generados de ocupaciones, diseñando teorías de desarrollo sofisticadas en la interrelación de los sectores estratégicos de crecimiento. Fue hace diez años cuando se creó el sistema de Unidades de Poder Adquisitivo Constante, perfeccionado paulatinamente por todos los gobiernos. De otra parte, han constituido legados de nuestro manejo económico la prudencia en el endeudamiento, la preservación de la moneda sana y la vigilancia pública sobre el gasto.

La preocupación por la equidad, no ha sido menor que el desvelo por lograr crecimiento o estabilidad. En conjunto, y prescindiendo de los ciclos depresivos, el crecimiento del producto interno bruto ha sido superior al ritmo de los incrementos demográficos. En veinticinco años, el ingreso per cápita se ha elevado hasta sobrepasar la barrera de los mil dólares. Son innegables los esfuerzos para ordenar el crecimiento poblacional, para extender la educación primaria y mejorar los servicios de salud, principalmente a través de la estrategia de atención primaria. Una creación de la sociedad colombiana como es el SENA ha ganado justo reconocimiento en el ámbito internacional, y Colombia fue pionera en el mundo en materia de crédito educativo con la fundación de ICETEX.

Estos avances, por precarios que puedan parecer, han sido el fruto de una evolución política que gradualmente se ha democratizado y extendido desde la constitución del Frente Nacional, hace un cuarto de siglo.

En primer lugar, gozamos de la Constitución vigente más antigua en Latinoamérica, que cumplirá los cien años al término del actual mandato. Los historiadores del derecho constitucional colombiano podrán indicar que el legislador ha sabido conservar los principios esenciales de control recíproco de los poderes, ajustándolos gradualmente a las circunstancias cambiantes de una complejidad mayor del estado y de la sociedad. En otro aspecto, hemos sabido preservar las libertades públicas, y el Frente Nacional evolucionó extendiendo el voto a las mujeres y a los jóvenes de 18 años; y ampliando las posibilidades de ejercicio político a partidos distintos de los tradicionales. Al mismo tiempo, se ha avanzado en transferir poder económico y político, a las regiones, descentralizando los servicios públicos.

Estas conquistas del pueblo colombiano, de las cuales este gobierno es heredero, deben preservarse como el más cierto patrimonio de la nación; y constituir el fundamento para un cambio en profundidad que nos disponga para un mundo que se avizora más complejo.

V. La crisis de nuestros valores

Fue bien cierto que a pesar, de nuestros avances y de nuestros resguardos institucionales y morales, la crisis nos tocó y puso al desnudo la vulnerabilidad de nuestro discurrir como nación. La tasa de crecimiento descendió abruptamente en tres años, arriesgando lo que se había ganado en un cuarto de siglo. Las tasas de desempleo se elevaron hasta niveles alarmantes en las ciudades, constituyéndose en un factor de corrosión de la moral. La inflación llegó a niveles críticos, perjudicando a industriales y agricultores, pero sobre todo a las capas más pobres de la población, carentes de mecanismos de defensa y de poder. La industria y la agricultura se deprimieron, gravadas por altas tasas de interés en ventaja de un sistema financiero que se embarcaba en aventuras especulativas. Se abrieron las compuertas de las importaciones, sometiendo a dura prueba a los productores nacionales, y hubo exceso de derroche en inversiones públicas realiza das con alto componente importado, sin criterios selectivos que protegieran al talento y a la industria nacional. El imperio de las fáciles ventajas, primó sobre los criterios de servicio y de interés por el bien público. No todo, ciertamente, pudo atribuirse a la crisis mundial; tampoco a capricho de los hombres. Es conveniente ensayar una interpretación sociológica aproximativa, de un fenómeno que no debe repetirse.

En general, nuestra evolución económica se ha ceñido a lo que ilustres predecesores han llamado “la tradición de la pobreza”: ni en la colonia ni en la vida independiente, gozamos de esplendor o de riquezas. Ha sido el ascenso del hombre colombiano, dura brega de conquista del medio, don de ha valido más la virtud del trabajo diligente, que la abundancia de recursos ofrecidos por la naturaleza.

Quizás nuestro desvío de lo que han sido pautas tradicionales de conducta, podría calificarse bien con una expresión francesa de difícil traducción: “embarras durichesse”, algo así como desconcierto causado por la riqueza. Había sucedido, pero en escalas modestas. Observadores de la bonanza cafetera de los cincuentas, habían advertido manifestaciones de afición por lo suntuario y por el boato, junto a algunas inversiones públicas de importancia.

A la bonanza cafetera de los setentas se unió el auge de la economía subterránea, que ofrecía, a cualquier medio y precio, oportunidad de ascenso rápido a nuevas capas sociales. Al mismo tiempo, nuestras instituciones bancarias se basaban en una estructura normativa que databa de sesenta años atrás, y que no recogía la irrupción del sistema financiero. El vínculo entre la economía subterránea, el sector financiero, un contexto mundial caracterizado por capitales flotantes y altas tasas de interés; y el relajamiento del control público, fueron suficientes para producir una situación de feria en el manejo de las finanzas, y una crisis como no la habíamos padecido desde la postguerra.

Pero no conviene detenerse en el pasado, porque corremos el riesgo de petrificarnos. Así lo ha entendido el pueblo colombiano, que tiene la virtud de corregir prontamente lo que merece ser corregido y de preservar lo que debe ser preservado. Parafraseando una conocida ley de la termodinámica, podemos decir que la energía del pueblo colombiano no se pierde; se transforma. Y en este caso, se ha transformado en la creación de un propósito nacional recogido en este plan de CAMBIO CON EQUIDAD.

VI. Los objetivos del plan de Cambio con Equidad

Si nuestro legado es valioso, nuestras deficiencias, tal como han salido a flote con la crisis, son inmensas. Debemos poner el acento no sólo en cumplir las tareas aplazadas desde nuestra independencia o desde ese despliegue de voluntad colectiva que fue la instauración del Frente Nacional, sino también en prepararnos para el mundo más complejo que se advierte con los cambios tecnológicos y políticos mundiales.

En el orden internacional, se trata de preservar nuestra soberanía, asegurando que la nación se proyecte a través de sus fronteras en el escenario mundial, para propender por un orden más justo y equitativo como condición para preservar la paz entre las naciones. Nuestro puesto, debe quedar claro, está al lado de nuestros hermanos latinoamericanos y del grupo de países que buscan afirmarse en una vía independiente, haciendo presencia en los foros internacionales para defender por medios pacíficos los principios de respeto a la libre determinación de los pueblos, de no intervención y de logro de un nuevo orden internacional.

En el orden económico, nuestro Plan propone fortalecer los sectores productivos, trazando caminos para una integración mayor de las diversas ramas. En el horizonte inmediato, la política de reactivación busca contener las presiones inflacionarias por medio de la concertación, ordenar el sector financiero, acudir con ahorro público y privado a la defensa de la industria y de la agricultura, protegiéndolas, y estimular la demanda

agregada por medio de la construcción masiva de vivienda popular, que genere empleo productivo. Luego, para consolidar nuestro desarrollo económico sobre bases firmes, proponemos elevar la capacidad de ahorro del sector público; fomentar la generación de divisas para nuestro desarrollo con nuevas exportaciones, ampliar la propiedad productiva fomentando la capitalización social; y mejorar nuestra producción agrícola.

Proponemos avanzar en la democracia de nuestras instituciones políticas. Para ello, primera condición es afianzar la paz entre los colombianos, erradicando los factores objetivos y subjetivos que han alimentado la violencia en el pasado. A ellos se ha dirigido la amnistía, principio del que fluirán programas sociales para consolidarla. Otro elemento de la democratización de la vida colectiva consiste en modernizar las instituciones que constituyen soporte a la democracia: los partidos, la Registraduría electoral, la Procuraduría. De igual importancia son aquellas medidas tendientes a dar mayor poder, económico y político, a las comunidades, de modo que puedan ser partícipes del desarrollo y guardianas de las acciones del estado. En esa perspectiva se enmarcan las tareas de descentralización de los servicios públicos y de dar mayores rentas propias a departamentos y municipios. Una democracia más perfecta depende del logro de una mayor equidad en el desarrollo y de mayor justicia. La política del gobierno se encamina a erradicar los factores de extrema pobreza, ofreciendo empleo productivo, mejorando la producción y distribución de alimentos de consumo popular, ampliando las oportunidades educativas a través de los medios de comunicación, proporcionando atención primaria en salud a las comunidades más desamparadas, y ofreciendo un sistema de prevención y de administración de justicia más ágil y eficiente. Particular importancia se concede a los Planes para las zonas de menor desarrollo relativo, que incorporen dignamente a la vida nacional a las poblaciones que habitan en fronteras, en territorios nacionales, en la costa pacífica, en zonas afectadas por la violencia y a las comunidades indígenas.

Nuestro porvenir depende de la afirmación de nuestra identidad cultural, del fortalecimiento de nuestra cultura, que es a la vez el vínculo con nuestro pasado. Hemos propuesto un auténtico redescubrimiento de lo que somos, de lo que hemos sido, de lo que tenemos como recursos para proyectarnos más libremente en nuestro porvenir. En tal sentido, hemos dado impulso a una nueva Expedición Botánica, que ilumine nuestro pasado, que saque a flote los recursos naturales que yacen escondidos, que incorpore el espíritu de investigación a nuestro sistema educativo y que se traduzca en el fortalecimiento de nuestro aparato de producción.

A la vez, hemos propuesto exaltar nuestros valores estéticos y científicos como el mejor medio de proyectar una nueva imagen de la nueva Colombia en el exterior. La premisa de todo nuestro proyecto de cambio, es la confianza en el ingenio y en el talento del hombre colombiano, hállese en la universidad, en el campo, en la industria, en los sindicatos: es el pueblo entero el que inspira nuestra confianza e ilumina nuestro camino.

El plan de CAMBIO CON EQUIDAD es la expresión de los anhelos comunitarios plasmados en la letra luego de un proceso de concertación y de diálogo. Será, por tanto, el patrón para medir la conducta del gobierno y de los funcionarios públicos en este cuatrienio.


BELISARIO BETANCUR

Presidente de la República de Colombia



La concertación y el diálogo: un proceso permanente

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986, Cambio con Equidad, siguiendo los postulados de gobierno del señor Presidente Betancur, parte de la base de una amplia participación de la comunidad, cuyo concurso y solidaridad son imprescindibles para impulsar el bienestar económico y social del país.

Con motivo de su visita al Departamento Nacional de Planeación en diciembre de 1982, el señor Presidente indicó que “los planes de desarrollo han de traducir el compromiso de la comunidad y no solo del Estado, en los propósitos de cambio: en tal sentido no podrá decirse de mi gobierno, que formuló los planes desde un escritorio de la capital, ni mucho menos que lo hizo con abstracción de la comunidad como en los tiempos del derecho di vino de los reyes o del despotismo ilustrado o de la sociedad teocéntrica”.

Una de las principales características del actual Plan es, por ello, el proceso de concertación que tuvo lugar durante su preparación con los diversos estamentos sociales y económicos de la comunidad. Para tal efecto, se conformaron y convocaron varias comisiones; el Consejo de Asesores Económicos Presidenciales, la Comisión de Análisis Económico y de Concertación prevista en la Ley 38 de 1981, y diversas comisiones sectoriales analizaron en su seno los fundamentos y la estrategia global del Plan. Posteriormente se llevaron a cabo debates con distintos representantes de la comunidad en foros académicos y en comités especiales creados para tal propósito, consolidándose así un nuevo sistema de la planeación basada en la participación constante y solidaria de la Nación entera en la formulación e instrumentación de las políticas de desarrollo.

El enriquecedor proceso de la concertación del Plan fue reforzado, a su vez, con el aporte que hicieron todos los niveles de la administración pública. Los ministros del Gabinete, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Jefes de los departamentos administrativos y los gerentes de las entidades y empresas del Estado, proporcionaron los fundamentos de los respectivos capítulos sectoriales del Plan. En sucesivas reuniones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, se refinaron los diagnósticos y las estrategias. Las oficinas de planeación de los Departamentos, así como las Corporaciones Regionales de Desarrollo, le agregaron la necesaria dimensión local y regional a la concepción de la política global. La discusión y el análisis interinstitucional trajeron consigo uniformidad y coherencia en la formulación de la parte programática del Plan, requisito indispensable para el éxito de la gestión administrativa. Dentro del Departamento Nacional de Planeación se contó con un destacado grupo de profesionales que coordinaron eficazmente las tareas necesarias para plasmar en el papel los compromisos de la comunidad y del Gobierno. A todos los colaboradores y gestores del Plan, tanto del sector privado como del sector público, consigno el agradecimiento del Departamento Nacional de Planeación y el mío propio.

Naturalmente la participación de la comunidad en el proceso de planeación no termina con la publicación del Plan. Se requiere, además, extenderla a la etapa de seguimiento. Sin un proceso iterativo que incluya a los distintos estamentos de la comunidad en la ejecución de los programas y políticas, se compromete la razón de ser de la planeación económica y so tal como la concibe el actual gobierno. La consulta y el diálogo permanente serán la garantía del éxito del plan Cambio con Equidad.

Parte integral de la ejecución del Plan son los planes regionales y sectoriales que se elaboran siguiendo sus lineamientos generales de política y que buscan estimular la capacidad de decisión y compromiso propios, así como fortalecer la descentralización. También en este contexto se enmarcan las decisiones habituales de política económica y social, tales como las concernientes al manejo monetario y del crédito y a la programación de los presupuestos anuales de gasto público.

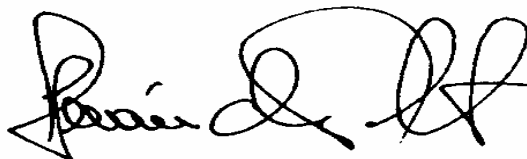
En general, el objetivo final del Plan es estimular las facultades productivas y el talento creativo de los colombianos y promover la nivelación de las oportunidades de progreso, en un marco de libertad y de justicia social. Para el cumplimiento de este objetivo, se parte de la premisa de que el Estado debe intervenir activamente en el ordenamiento de la economía y del cambio social. No se trata de aplicar controles policivos ni acciones para entabrar la actividad de los diferentes sectores económicos y sociales, sino lograr que el Estado impulse y encauce los esfuerzos de la comunidad hacia la consecución de un pleno y equilibrado desarrollo.

Son diversas las acciones de política consignadas en el Plan que el Gobierno ha adelantado ya, tales como las dirigidas a reordenar el sector financiero, a fortalecer el ahorro público, a proteger la industria y el trabajo nacional, a estimular las distintas modalidades de capitalización privada y a fomentar la actividad productiva en el campo. En el ámbito social, cabe mencionar la reafirmación de la identidad cultural del país y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos, tales como vivienda, educación y salud, a los grupos de menores ingresos. Todas estas acciones constituyen pilares del plan Cambio con Equidad.

Con el apoyo de la comunidad y del Congreso Nacional, se instrumentarán éstas y las demás políticas consignadas en el Plan, sin perder de vista la disponibilidad total de recursos internos y externos. En este sentido, el Plan prevé la reorientación del ahorro hacia los fines del desarrollo nacional, mediante políticas de racionalización del gasto público, de uso del ahorro ex terno en los sectores prioritarios y de estímulos a las actividades productivas propiamente dichas.

El Plan incluye, además, aquellos programas especiales que hacen parte integral de la filosofía del actual Gobierno en materia de asignación de los recursos disponibles, tal como es el caso de la vivienda popular, de la rehabilitación de zonas marginadas, de la educación a distancia, de la provisión de servicios de salud a grupos no atendidos, de la investigación agropecuaria, y de la adecuación de tierras y ampliación de la frontera agrícola. La lista exhaustiva de las actividades gubernamentales en los próximos años corresponde a los planes sectoriales y regionales, así como a los presupuestos anuales de la Nación y de los diferentes niveles de la administración pública - En el Plan se fijan los criterios generales y las prioridades para la programación y asignación de los recursos de ahorro público.

El Congreso Nacional, en los próximos meses, abordará el análisis de las iniciativas planteadas en el plan Cambio con Equidad. La conformación de la Comisión Permanente del Plan constituirá el primer paso para darle a su contenido un carácter normativo. Con la colaboración de los honorables Senadores y Representantes, el proceso de planeación alcanzará la dimensión y altura que les son propias en un sistema democrático.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hernan Beltz Peralta', with a stylized, cursive script.

HERNAN BELTZ PERALTA
Jefe Departamento Nacional de Planeación

República de Colombia

Cambio con equidad

Plan de Desarrollo 1983-1986

Departamento Nacional de Planeación

Fundamentos del plan

**Expresión
de las
necesidades
de la
comunidad**

OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN

- *El Plan tiene como propósito general lograr el cambio dentro de un marco de equidad. Las dos conceptos se entrelazan para constituir un todo coherente y armónico que refleja la filosofía del programa de gobierno.*
- *Fundamento del Plan es la reactivación económica con estabilidad de precios; brindar mayores oportunidades de cambio y de superación a las grandes masas colombianas.*
- *Se desmontarán las expectativas inflacionarias y habrá acuerdos especiales de precios con el esquema de la contratación del desarrollo, en el marco de una política monetaria sin alteraciones bruscas.*
- *El Plan refleja las aspiraciones de la comunidad y promueve una creciente participación de ella en la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.*
- *El Gobierno intervendrá para garantizar que el ahorro nacional se encauce efectivamente hacia la creación de nueva riqueza. Para ello reordenará la actividad financiera nacional y estimulará la capitalización de los sectores claves de la economía.*
- *La construcción de vivienda se aplicará como gran instrumento impulsador de la economía, a corto plazo, debido a su efecto multiplicador en términos de producción y empleo.*
- *Se otorgará protección al trabajo y a la industria nacional. Las compras oficiales se orientarán hacia los bienes nacionales y, por otra parte, se combatirán el contrabando y el "tiumping".*
- *Se recuperará la capacidad de ahorro del sector público con un exigente control al gasto superfluo, con racionalización del gasto en diversos sectores y con un perfeccionamiento de la programación presupuestal.*
- *Habrán incentivos para la capitalización empresarial. Como complemento a la eliminación de la doble tributación, se fortalecerán los mecanismos de ahorro privado; se fomentará la apertura y la democratización de la sociedad anónima. El Fondo de Capitalización Empresarial ayudará a colocar las emisiones de acciones que hagan las sociedades anónimas.*
- *Se proveerán recursos suficientes para la investigación agropecuaria, la transferencia tecnológica y la adecuación de tierras. Se buscará la ampliación de la frontera agrícola y ganadera.*
- *Se avanzará en la descentralización del Sistema Nacional de Salud y se establecerá un sistema análogo para la educación.*
- *Se reorientará la educación para brindar mayores oportunidades de superación humana. La expansión de las oportunidades de educación, tanto formal como a distancia, permitirá una mayor nivelación de las condiciones objetivas del progreso social.*
- *Habrán un desarrollo equitativo entre las distintas regiones colombianas, para que asuman el liderazgo en la solución de sus propias necesidades. Para estos objetivos se*

fortalecerán los fiscos departamentales y municipales y se impulsarán programas de desarrollo en las zonas marginadas y en las fronteras.



Introducción

“Aceptamos el reto y vamos a encararlo y superarlo, mediante un acuerdo de solidaridad que reúna todas nuestras dispersas energías y las aplique a ese gran propósito de superación”.

Belisario Betancur

El Plan de Desarrollo 1983-86 ha sido concebido, primordialmente, en el marco de una visión universal, no solo desde el punto de vista de nuestra perspectiva como nación, sino también como expresión de nuestra propia ubicación en la realidad del mundo. Un plan que aspire a lograr el cambio con equidad en un país como el nuestro, tiene que sujetar- se a prioridades y a una estricta disciplina en el manejo y en la asignación de los recursos disponibles. Pero, al mismo tiempo, su ejecución mal podría estar desconectada de las tendencias predominantes en el ámbito económico internacional, ni menos aún ignorar ciertas realidades circundantes en el con texto regional o hemisférico. En este sentido, es apenas obvio que el Plan debe resultar compatible con el propio manejo de la política internacional y con nuestros propósitos viables de integración latinoamericana.

La Constitución colombiana señala al Estado el deber de planificar la economía. Se desea, así, hacer un esfuerzo para tener la mejor información posible acerca de los recursos de que dispone el país; acerca de las necesidades más apremiantes de la población; acerca de los criterios con que el Gobierno busca movilizar los recursos para atender esas necesidades; y acerca de los objetivos, programas y proyectos con los que quiere hacer frente al desafío de interpretar a la comunidad y dirigirla.

En este capítulo, entonces, se presentan los rasgos generales de la política económica y social que el Gobierno procurará adelantar, hasta 1986. En primer término se señalan objetivos; luego se establecen prioridades y se des criben estrategias. En los capítulos siguientes se hará un examen más prolijo de todo ello.

El actual Gobierno no concibe este Plan como un compromiso interno sino como expresión de las necesidades y sentir de la comunidad. Los gobernantes y funcionarios son los mandatarios de la comunidad, sus intérpretes y servidores. Lejos de imponer a la comunidad unas directrices, el Gobierno pretende recoger y encauzar sus aspiraciones y anhelos con una propuesta de acción conjunta que se materializa en el Plan.

De acuerdo con esta visión, el Gobierno, como componente de la sociedad civil, no es superior o inferior a otros estamentos de la vida comunitaria. Mal podría el Gobierno

establecer que la razón de ser de su conducta sea la promoción exclusiva de sus intereses. La importancia de su función no le concede privilegios especiales de supremacía, ya sea a las instituciones que lo representan o a los funcionarios públicos que circunstancialmente lo administran.

De otra parte, no se pretende con el Plan lograr un consenso total o evitar la creativa controversia, pero sí alcanzar un mínimo acuerdo, un claro entendimiento sobre los objetivos generales y un máximo de solidaridad en la aplicación de las políticas. Solamente de esta manera superará el país las dificultades que frenan su desarrollo económico y social.

El Gobierno reconoce que debe ejercer un liderazgo, indicando el rumbo y facilitando los medios que permitan crear un entorno favorable para el cabal desenvolvimiento de la vida comunitaria. No puede permanecer pasivo ante síntomas de desintegración social o ante condiciones económicas adversas internas o externas. En este sentido, el Plan de Desarrollo constituye un valioso instrumento a su disposición para desempeñar el papel que le corresponde en la promoción y ordenamiento de la vida comunitaria.

Objetivos generales

La población es el mayor recurso de un Estado. El bienestar que se logre al aplicar sus facultades productivas y su talento creativo es el principio y fin de toda política. La tarea del Estado expresada en las políticas del Gobierno, se dirige a estimular la producción y a promover la nivelación de las oportunidades de progreso de individuos y familias, en un marco de libertad y justicia social.

En general, en el Plan se parte de la premisa de que no es posible el progreso del país si no tiene lugar dentro de unos parámetros de creciente participación comunitaria en los beneficios de este progreso - Se requiere de un gran esfuerzo mancomunado para vincular al proceso de desarrollo tanto a la población urbana que no encuentra acceso a los servicios públicos básicos y cuyo ingreso se puede catalogar de subsistencia, como a las regiones apartadas o marginadas que cubren la mayor parte de la extensión del territorio del país. Sin la participación de los distintos estamentos sociales y regionales en la tarea de reconstrucción del país, se desvirtúa dicho proceso y se crean las condiciones favorables para el agudizamiento de los conflictos sociales y económicos.

Elemento concomitante de una creciente participación comunitaria es la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de los medios y de los beneficios del desarrollo. No se trata de promover la visión paternalista de un Estado que reparte los frutos del progreso con criterios puramente políticos o de beneficencia. La experiencia de otros países nos ha enseñado que este esquema, por sí solo, frustra los anhelos de superación de la comunidad. Lo esencial, en casos que no son los de pobreza extrema, es proporcionarle al individuo en particular y a la comunidad en general, los instrumentos que le permitan realizar la aspiración de elevar su bienestar y sus condiciones de vida. Consideraciones de equidad son, por ejemplo, las que llevan a proponer que se amplíe el acceso al empleo remunerativo, a la educación elemental y técnica, a las fuentes de financiación, a los servicios básicos de salud y agua potable, a la cultura y a la recreación; en fin, es extensa la lista de todas aquellas áreas en las cuales se requiere de la intervención del Estado para garantizar un mínimo de equidad en la distribución de los medios e instrumentos del desarrollo.

El Plan tiene como propósito general lograr el cambio dentro de un marco de equidad. Ambos conceptos se entrelazan para constituir un todo coherente y armónico que refleja la filosofía del programa de gobierno. En cierto modo constituyen la razón de ser de su acción administrativa. Le otorgan un sentido de dirección a la ejecutoria de su política. Son indispensables para unificar criterios sobre la actividad del complejo y disperso aparato estatal.

El primero de los objetivos del *Plan es el ordenamiento del cambio social* para lograr mayor equidad en la distribución de las oportunidades de progreso. Básicamente se trata, por un lado, de integrar y definir los servicios que presta el Estado para que los esfuerzos de las distintas instituciones concuerden con las

necesidades de las comunidades beneficiarias y para elevar su calidad y extender su cobertura. De otra parte, se busca reorientar el proceso de crecimiento económico en favor de la generación de empleo y del desarrollo de las zonas geográficas más atrasadas y de los grupos marginados de la población.

El segundo objetivo es la consolidación del desarrollo económico, de tal manera que se asegure el crecimiento de la economía en niveles que permitan la elevación constante de las condiciones de vida y que faciliten avanzar en la integración y fortalecimiento de los aspectos sociales y culturales de la nacionalidad.

Ahora bien, estos dos objetivos están, en cierta manera, precedidos por el objetivo inmediato de la reactivación económica, ante la preocupación coyuntural que vive el país de recesión con inflación. Si a corto plazo no se acelera el crecimiento económico y se remueve el sesgo inflacionario, se comprometerá el éxito de los diferentes programas sociales del Gobierno y serán limitadas las posibilidades de reorientar el proceso de desarrollo hacia los grupos más necesitados de la población.

A continuación se detallan las estrategias y políticas que se han diseñado para satisfacer los objetivos propuestos. En los capítulos subsiguientes del Plan se profundiza en el diagnóstico y en el contenido de las diferentes políticas sectoriales.



Reactivación económica

Durante las últimas décadas la economía colombiana experimentó un dinamismo considerable y una gran capacidad para responder a los retos y oportunidades del crecimiento. El producto interno bruto del país se amplió significativamente con tasas promedio anuales de 5.2% entre 1960 y 1970 y de 6.1 entre 1970 y 1980; el capital representado en maquinaria y equipo se cuadruplicó entre 1952 y 1980; la capacidad de generación de energía eléctrica pasó de 290 megavatios en 1950 a 5.000 en 1982; y en general, la mayoría de los índices señalan un importante desarrollo del país.

Con el transcurso de los años Colombia se transformó, de una economía cerrada y parroquial, en otra capaz de competir en los mercados internacionales. La diversificación de las exportaciones agropecuarias, el avance satisfactorio de las manufactureras y el acceso al financiamiento externo en términos favorables, contribuyeron al acelerado aumento del producto interno bruto y a elevar el ingreso per cápita de los colombianos por encima de mil dólares. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento de la economía se ha desacelerado notoriamente. Este fenómeno no puede entenderse sin tener en cuenta la influencia negativa de una economía mundial en crisis, que indujo un descenso en nuestras principales exportaciones (incluyendo el café), un deterioro sustancial en nuestros términos de intercambio, y que nos transmitió elementos perturbadores, tales como el aumento en las tasas externas de inflación e interés.

El bajo crecimiento reciente también tiene orígenes domésticos definidos. La producción nacional se ha visto afectada por un creciente contrabando y por una política monetaria restrictiva. De otra parte, el alto nivel de las tasas de interés ha contribuido a deprimir los niveles de la inversión privada y la carencia de controles adecuados sobre la actividad financiera ha propiciado la desviación de una parte del ahorro hacia operaciones especulativas.

Llegamos, así, a una situación de crisis económica que tiene su raíz en la falta de dinamismo de la demanda agregada externa e interna y en la desmotivación de la oferta. Además hay que agregar las perspectivas de un déficit en la balanza de pagos y de un sector cafetero que no ejercerá el papel de impulsador de la economía que tuvo durante la segunda mitad de la década de los años setenta. Si a lo anterior se agregan las dificultades para financiar el gasto público con ahorro interno, se prevé un escenario de mayores presiones para acudir al crédito externo, cuando se requiere especial prudencia en el manejo del coeficiente de endeudamiento del país. Por lo tanto, el Gobierno ha diseñado una estrategia de política económica que abarca multiplicidad de frentes y que discrimina entre el corto y largo plazo. Se trata inicialmente de establecer las bases de una política de corto plazo dirigida a reactivar la economía en el marco de una progresiva

estabilidad de precios, como requisito necesario para el logro de los objetivos sociales y la consolidación del desarrollo económico.

La tarea de la reactivación busca no sólo recuperar el ritmo perdido en los impulsos del desarrollo, sino también encontrar nuevos mecanismos para alentar el clima de inversión y para fortalecer las posibilidades de un bienestar generalizado. En este sentido, los objetivos de la política combinan el aliciente económico con el apoyo preferencial a los grandes frentes de la productividad social. El énfasis en el sector líder de la construcción, pero especialmente en proyectos masivos de vivienda popular y en la financiación de grandes obras de infraestructura urbana, cumple bien ese propósito.

1. Crecimiento con estabilidad

Dado que el crecimiento tiende a ser acumulativo, el costo de tener tasas inferiores a la tendencia histórica es verdaderamente apreciable. Por ejemplo, obsérvese que en 1982 un punto porcentual del producto interno bruto representaba cerca de 27.000 millones de pesos. Visto de otra manera, con una tasa anual de crecimiento del PIB del 50% y bajo el supuesto de una desaceleración en el aumento de la población, el ingreso per cápita podría duplicarse en 25 años, en tanto que con una tasa de crecimiento del 4% y con una menor disminución en el aumento de la población, el ingreso per cápita apenas se incrementaría en 45% en igual tiempo.

Por esta razón, se le concede en el Plan una especial prioridad a un cambio en las tendencias recientes de desempeño de la economía y a lograr obtener un crecimiento económico autosostenido. Sin embargo, este objetivo se enmarca dentro del propósito adicional de reducir gradualmente el costo de vida, al reconocerse los efectos perjudiciales de la inflación sobre la distribución del ingreso y la producción. En materia distributiva, los ajustes de los costos y precios a la inflación son desiguales, lo que se traduce en que las pérdidas y ganancias de las personas no tienen relación alguna con su trabajo y ahorro. En el caso de la producción, la continua variación en el valor de la unidad monetaria dificulta los análisis de beneficio y costo y, en general, las decisiones sobre asignación de recursos. En términos globales, una inflación creciente y crónica agudiza los conflictos sobre remuneraciones y se constituye a largo plazo en un factor de menor crecimiento. En las etapas iniciales del proceso inflacionario aparentemente se benefician los deudores a costa de los ahorradores. Posteriormente, debido al inevitable aumento en las tasas nominales de interés que trae consigo la inflación y por la inflexibilidad de la estructura financiera, se crean distorsiones en los flujos de fondos, en perjuicio de la actividad productiva.

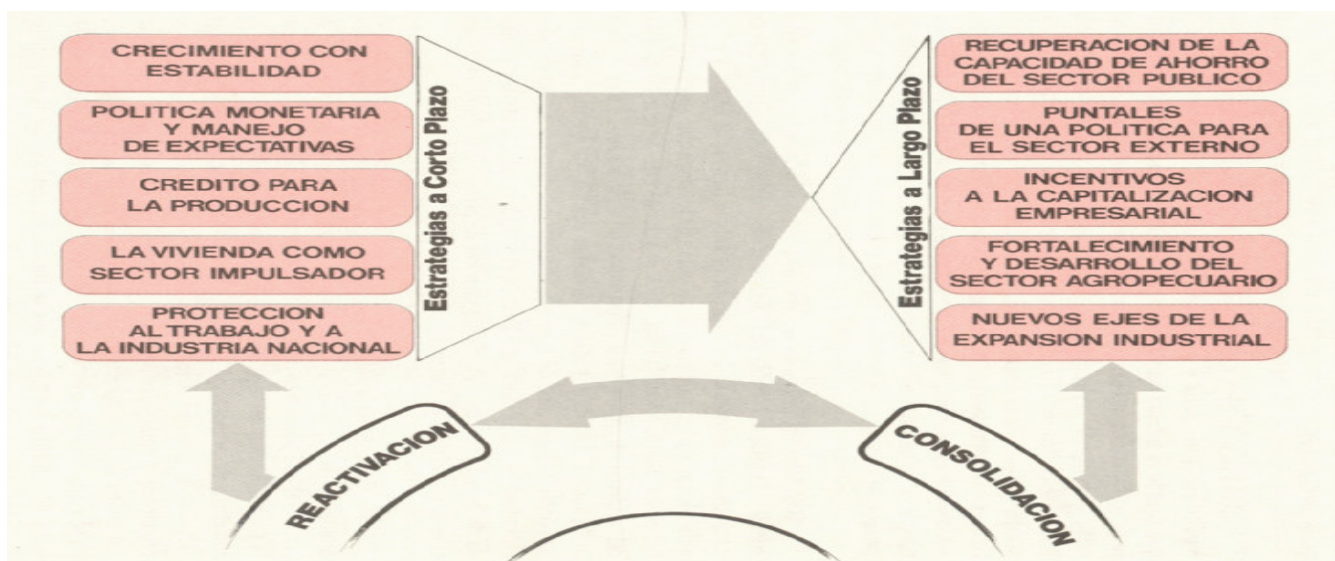
En esta perspectiva, no son antagónicos los objetivos de la política económica de alcanzar un alto crecimiento económico en condiciones de estabilidad de precios. La experiencia de los años setenta y ochenta enseña que, si bien las altas tasas de crecimiento aparecían en varios países como compatibles con una inflación elevada, al final de cuentas se llegó a una situación de coexistencia de inflación y recesión. En aquellos países que se consideraban casos excepcionales, el crecimiento que experimentaron fue ante todo el resultado de factores exógenos, tales como bonanzas en los precios internacionales de sus productos de exportación o altos niveles de endeudamiento externo, antes que de los estímulos inflacionarios propiamente dichos. De hecho, los diferentes estudios econométricos para el caso colombiano muestran que existe una tenue relación a corto plazo entre las políticas monetarias expansionistas y el crecimiento de la producción. La mayor parte de los aumentos en los medios de pago se

ha reflejado tradicionalmente en mayor inflación. Solamente aquella parte no esperada de dichos aumentos, o los incrementos por encima de la tendencia histórica, tienen un impacto positivo inmediato sobre la producción, pero de todas formas menos significativas que el efecto más permanente sobre los precios.

Naturalmente la tesis de que el crecimiento y una reducida inflación son compatibles, no impide reconocer que durante la transición de un estado de inflación crónica a uno de estabilidad, tienden a presentarse presiones recesivas. De ahí que en la estrategia de reactivación se le asigne especial importancia a la adopción de una política monetaria que sea consecuente con las demás políticas en el frente macroeconómico y especialmente con los estímulos a la producción. Se descarta la opción de combatir la inflación con el exclusivo manejo de los instrumentos monetarios, especialmente por los sacrificios que conlleva en materia de producción y empleo. Lo que se requiere es una cuidadosa coordinación de las distintas políticas en el campo macroeconómico. Por ello, la estrategia del Plan busca incidir sobre los diferentes factores causantes del alza en los precios y de la recesión, para contrarrestarlos con una serie de políticas en materia financiera, monetaria, cambiaria, fiscal y de estímulos a la actividad productiva en sectores específicos. o sea que se trata de una política verdaderamente de tipo macroeconómico, ya que abarca las principales fuerzas que afectan el movimiento global de los ingresos y precios tanto reales como nominales.

2. Hacia la moneda sólida

Los medios de pago crecieron a una tasa promedio anual del 25% entre 1970 y 1982, lo cual contrasta con el incremento del 170/o experimentado durante la década de los años sesenta. Sin embargo, es preciso señalar que en el lapso comprendido entre 1976 y 1981, el crecimiento de la oferta monetaria descendió de 35% a 21%, en tanto que la tasa de inflación, con algunos altibajos, mostró una tendencia a aumentar levemente. Es decir, mientras que en los últimos años se aplicó una política de relativa restricción monetaria, la consolidación de expectativas de aumento en los precios a lo largo de estos años ha contribuido a mantener la inflación en niveles altos, con la consiguiente disminución de los saldos monetarios reales. Este proceso de formación de expectativas ha tenido indudablemente una significativa incidencia de corto plazo sobre la inflación, si bien a más largo plazo, lo que importa es el incremento secular de los medios de pago y el aumento del ingreso permanente.



Ahora bien, lo fácil para los gobiernos es acudir al expediente de emitir para financiar sus gastos y para estimular la actividad económica. Es verdad que cuando el sistema económico se encuentra operando bastante por debajo de su capacidad instalada y cuando los precios y costos de producción no están aumentando aceleradamente, la demanda monetaria adicional puede traducirse en demanda efectiva y mayor producción. Pero el impacto de aumentar la demanda monetaria puede recaer principalmente sobre los precios en lugar de la producción, si una proporción significativa de dichos precios son fijados administrativamente o en condiciones de monopolio u oligopolio y si, al mismo tiempo, se consolidan y refuerzan las expectativas inflacionarias.

Bajo tales circunstancias se presenta una resistencia de los precios a disminuir no obstante la caída de la actividad económica. Esta resistencia es un mecanismo de defensa de los empresarios ante la baja en las ventas y en las utilidades presentes y anticipadas, así como de los sindicatos ante la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. A lo anterior cabe agregar las medidas del Gobierno para proteger a los trabajadores no sindicalizados y a los empleados públicos. Las dificultades se presentan cuando los precios resultantes desbordan la suma total de ingreso monetario generado por las autoridades, creándose las condiciones para alcanzar el equilibrio entre la oferta y demanda de bienes y servicios en niveles menores de producción, empleo y utilización de los factores productivos.

Un elemento de la política económica de corto plazo es entonces el desmonte de las expectativas inflacionarias, para facilitar el aumento en el ingreso real de los que menos tienen. En este sentido el Gobierno ha planteado la racionalización del régimen de precios administrados y de los sistemas automáticos de propagación inflacionaria. De ahí que se promueva la concertación de unas metas de reajustes salariales consecuentes con la situación de producción y empleo; se propicien los acuerdos especiales de precios dentro del marco de los esquemas de la contratación del desarrollo, especialmente en el sector agropecuario; y se fije una política de tarifas de servicios públicos y de control a los precios que se forman en condiciones de monopolio, dirigida a frenar el proceso inflacionario.

De otra parte, también a corto plazo, la inestabilidad de la política monetaria, reflejada en súbitas contracciones y expansiones de los medios de pago, es decir, lo que se ha denominado la política del "pare y siga", constituye un elemento perturbador de la actividad económica que es preciso corregir mediante una adecuada programación. A más largo plazo, la política estará orientada a reducir gradualmente la tasa de expansión de los medios de pago, a medida que se tenga éxito con las políticas de reactivación de la economía.

3. Crédito para la producción

La experiencia de estos años demuestra que se necesita de una activa intervención del Estado, no solamente para ejercer un mínimo control sobre las actividades y prácticas de los inter financieros, sino también para asegurar que los recursos del ahorro nacional se destinen a la creación de nueva riqueza. El Gobierno tiene a su disposición los mecanismos e instrumentos de política que le permiten orientar dicho ahorro hacia los sectores prioritarios del Plan de Desarrollo, con el propósito de lograr una mejor y más plena utilización de los factores productivos del país.

Dentro de este orden de ideas, un elemento básico de la política económica del Plan es el reordenamiento del sector financiero. Se considera indispensable, como condición previa para el éxito del proceso de reactivación, la eliminación de las distorsiones que se habían venido presentando en el mercado financiero y el restablecimiento de la confianza del público en el sistema. En esta materia, el Gobierno ya adoptó una serie de disposiciones, con el uso de la "emergencia económica", sobre control, manejo y desconcentración de la propiedad de las instituciones financieras¹. Entre esas medidas se destacan la profesionalización de la actividad financiera; el establecimiento de un código de conducta para los administradores de instituciones financieras; la introducción de la figura jurídica de la nacionalización, equivalente a un seguro universal de depósitos y obligaciones; y la definición de pautas y mecanismos para la democratización gradual de la propiedad. Así mismo, convocó una Comisión de Reforma Financiera para revisar las normas legales que sustentan la organización bancaria nacional. Se espera, de esta manera, que el sector financiero se convierta en agente eficaz para canalizar el ahorro privado hacia actividades productivas y se eviten los movimientos y operaciones de tipo especulativo y de concentración del poder económico.

El éxito del programa económico requiere, además, de la actuación gubernamental en otros dos frentes de la política financiera. Uno de ellos tiene que ver con el manejo de las tasas de interés. En este sentido, el sector público ha ejercido un activo liderazgo rebajando las tasas de captación de los certificados de depósito a término en los bancos oficiales, así como las tasas de interés en los cupos del Emisor, en los fondos financieros y en los títulos que utiliza el Banco en sus operaciones de mercado abierto². Se busca, de esta manera, presionar hacia la baja las tasas reales de interés, sin acudir a medidas extremas de control que afecten la operatividad del mercado.

El otro frente se refiere al aumento de la participación del crédito al sector privado como fuente de la base monetaria. Durante la segunda mitad de la década de los años setenta el incremento de las reservas internacionales se constituyó en la principal fuente de expansión de la base monetaria. Para contrarrestar dicha expansión el Gobierno adoptó una serie de medidas, entre las que se destacan: la elevación de los encajes; la reducción del acceso de los fondos del Banco de la República al redescuento; y la utilización de operaciones de mercado abierto a través de certificados de cambio, títulos canjeables y títulos de participación. Como consecuencia, se restringió el acceso al crédito por parte del sector privado.

Posteriormente, a partir de 1980, la reactivación del gasto público y la inelasticidad de los ingresos tributarios, establecieron la importancia del déficit fiscal como fuente de expansión monetaria y también limitó las posibilidades de expansión del crédito privado. Se llega así a la situación actual en la cual el margen monetario, que se ha ampliado por el déficit de la balanza comercial, tiende a ser aprovechado exclusivamente por el sector público.

La política económica busca que el margen monetario pueda utilizarse en mayor proporción para financiar la actividad productiva del sector privado. Ya se han adoptado medidas para fortalecer los fondos financieros del Banco de la República, para la creación de nuevas líneas de crédito de fomento y para eliminar el encaje marginal³. A más largo

¹ Decreto 2920/82.

² Resolución 18/83 de la Junta Monetaria.

³ Resoluciones 1/83 y 27/83 de la Junta Monetaria.

plazo, las posibilidades de expandir el crédito privado dependerán básicamente de las metas de inflación que se fije el Gobierno, de la evolución de las reservas internacionales y del éxito que se tenga en controlar el déficit fiscal.

4. La vivienda como sector impulsador

Durante los últimos años el Gobierno adoptó una política anticíclica, para compensar la contracción del sector externo de la economía, basada en el aumento del gasto público en obras e infraestructura básica. Desde el punto de vista de la reactivación, esta política, por sí sola, ha tenido un impacto limitado. Si bien la inversión pública en infraestructura es conveniente por sus beneficios de largo plazo, sus efectos directos de “arrastre” sobre el resto de la actividad económica y sobre el empleo no son especialmente significativos, debido a sus mínimos “encadenamientos” con otros sectores productivos y por su alta propensión a las importaciones de bienes de capital.

Además, la aplicación intensiva de esta política, sin medidas correctivas en el frente tributario, lleva a una creciente brecha de ahorro público que so lamente puede cerrarse, o bien con emisión e inflación, el más regresivo de los impuestos; o con un incremento sustancial del endeudamiento interno cuya consecuencia es la disminución del crédito que alimenta la actividad productiva del sector privado; o con un excesivo endeudamiento externo que eventualmente comprometería la posición financiera del país.

Este Gobierno optó entonces por utilizar a la edificación de vivienda como el sector impulsador de la economía a corto plazo. Lo que hace atractivo este sector son sus efectos multiplicadores en términos de producción y empleo, así como una elasticidad ingreso de la demanda relativamente alta. Adicionalmente, los estímulos a la vivienda dependen de medidas internas de política, mientras que otros sectores tienen como limitante un merca do mundial deprimido y unos precios internacionales que están en sus niveles más bajos desde la Gran Depresión.

De otra parte, en razón al elevado déficit habitacional y por su importancia como elemento integrador de la vida comunitaria, el Plan contempla la reorientación de recursos del ahorro público y privado hacia la construcción masiva de vivienda popular. Pero no basta con la acumulación física de soluciones habitacionales. Para lograr los objetivos de la política social se requiere al mismo tiempo el reordenamiento urbano y la planeación integral de nuestras ciudades.

Las medidas para reestructurar y estimular al sistema UPAC constituyen un elemento fundamental de la política de reactivación a corto plazo⁴. Sin embargo, se necesitan medidas complementarias, tales como la simplificación de los trámites administrativos que encarecen el precio de la construcción, la dotación a las entidades y autoridades regionales de mecanismos ágiles y adecuados para la planeación urbana, y la construcción de sistemas de transporte masivo en las grandes ciudades.

Además, se debe disponer de instrumentos para hacer efectivo el crecimiento armónico de las comunidades urbanas, tal como lo sería un banco de servicios públicos. Actualmente se cuenta con el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, que maneja el Banco Central Hipotecario, y que ha venido cumpliendo ese papel con las limitaciones que impone su disponibilidad de recursos. Como parte esencial del Plan, el Fondo ha sido

⁴ Decretos 2928/82 y 1325/83.

reforzado considerablemente con decisiones de la autoridad monetaria⁵ y con el apoyo resuelto a la utilización de fuentes internas y externas de financiamiento. Se contribuye así a la reactivación económica, generando altos niveles de empleo en los principales centros urbanos y permitiendo, simultáneamente, la ejecución de proyectos para la extensión de redes de servicios públicos, la apertura de vías, la construcción de parques y de terminales de transporte y, en general, haciendo posible que el ambiente urbano resulte compatible con los enunciados de la política social.

De igual importancia es el fortalecimiento financiero y administrativo del Instituto de Crédito Territorial para emprender los proyectos de vivienda popular sin cuota inicial⁶, así como el apoyo a los programas del Banco Central Hipotecario y al mejoramiento y construcción de vivienda rural por parte de la Caja de Crédito Agrario.

Naturalmente la política de impulso a la actividad de la edificación de vivienda se basa en el supuesto de que no existen restricciones a la producción de insumos, como lo demuestran las cifras de subutilización de capacidad instalada en la rama de materiales de construcción. De todas formas, mediante una adecuada planeación, el Gobierno anticipará y adoptará los correctivos para evitar las posibles deficiencias que puedan presentarse en esta industria.

5. Protección al trabajo y a la industria nacional

El Gobierno se encuentra especialmente interesado en otorgarle una adecuada protección al trabajo y a la industria nacional por dos razones en especial. En primer término, por los vínculos de esta política con el programa social, cuya inspiración se basa en el propósito de promover, por todos los medios disponibles, el talento y la creatividad de los colombianos. En segundo lugar, por sus efectos sobre el empleo y la reactivación económica.

En pocos años se produjo en el país un fenómeno de arrasamiento de la actividad industrial inducido por un debilitamiento de la demanda interna y externa y por un creciente y desmoralizador contrabando. Problemas de ajuste en la tasa efectiva de cambio y prácticas de 'en los mercados internacionales, deterioraron la posición competitiva de la producción nacional. Como resultado, el país se acostumbró al consumo de lo extranjero en el caso de bienes y servicios que anteriormente se proveían con el trabajo de los colombianos.

La estrategia de reactivación abarca entonces una serie de medidas tendientes a incrementar el nivel de protección. Sobre el particular cabe destacar que el Gobierno ha decretado un alza general en los aranceles (con excepción de alimentos y bienes de capital)⁷ y ha trasladado del régimen de libre al de licencia previa una diversidad de artículos cuya importación se considera prescindible, o que son objeto de fabricación nacional, o con los cuales se detectaron problemas de contrabando técnico. Así mismo, especial atención le ha asignado al control del "dumping" y al combate de las distintas modalidades de contrabando abierto y disfrazado. Entre otras medidas, se llevará a consideración del Congreso la iniciativa de convertir la Dirección de Aduanas en

⁵ Resolución 38/83 de la Junta Monetaria.

⁶ Decreto 3728/82 y Resolución 84/82 de la Junta Monetaria.

⁷ Decreto 3080/82.

establecimiento público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente.

Un punto relacionado con lo anterior tiene que ver con la política de compras y contratación oficial. Se estima que en 1981 las importaciones representaron cerca de una quinta parte del gasto total del sector público, o sea más del 5% del producto interno bruto. La reorientación de una parte de estas compras hacia la producción doméstica es un estímulo adicional importante para la industria y el trabajo nacional. A este respecto, han sido claras e inequívocas las directrices del Gobierno Nacional a los diversos órdenes de la administración pública, dentro del marco del nuevo Estatuto de Compras y Contratación Oficial⁸ y de una estricta política de otorgamiento de licencia previa por parte del INCOMEX.

Dado el bajo nivel de utilización de la capacidad instalada en el sector manufacturero, así como la situación de exceso de inventarios, e incremento selectivo de la protección no ejercerá a corto plazo una presión excesiva sobre el índice de precios. De hecho, a más largo plazo, el nuevo modelo de desarrollo rechaza la implantación de un proteccionismo extremo. La estrategia del Plan contempla la aplicación de un conjunto de aranceles y subsidios que garanticen un balance adecuado entre las actividades de importación y exportación. A medida que se modifiquen las condiciones en los mercados externos, se recupere la economía internacional, se normalice la situación económica de los países vecinos, y se realicen ajustes en la tasa efectiva de cambio, el país avanzará en el propósito de incrementar sus vínculos y nexos comerciales con el exterior.

⁸ Decreto 222/83.

Consolidación del desarrollo

Todo el Plan de Desarrollo debe consultar la realidad actual e inmediata, para enmarcada dentro de los propósitos del mediano y largo plazo. Es en este aspecto precisamente en el cual se presentan conflictos y contradicciones que con frecuencia frustran su concreción y ejecución. Es verdaderamente difícil prever ciertos desenvolvimientos coyunturales que inciden sobre las variables macroeconómicas, como son, por ejemplo, las relacionadas con la evolución de la economía internacional. De ahí se desprende la necesidad de que, por un lado, el marco general del Plan se distinga por cierta flexibilidad y amplitud y, de otra parte, que periódicamente se revisen y evalúen las políticas para acomodarlas a circunstancias cambiantes y variables.

Sin embargo, no obstante la indispensable flexibilidad, el Plan debe distinguirse por la coherencia de las políticas y la unidad de criterios. En el actual Plan se parte del principio que para el logro de los objetivos económicos globales se necesita de una activa dirección por parte del Estado en la orientación del ahorro nacional y en la conciliación de intereses contrapuestos. Si bien el Estado no debe intervenir con un criterio controlista y policivo, no por ello debe abandonar una de sus funciones primordiales, cual es la de servir de guía que proporcione un sentido de orden y dirección a una economía caracterizada por una elevada inflación y el estancamiento de la actividad productiva.

Es precisamente en períodos de crisis económica, cuando se imponen cambios e innovaciones en el manejo de las políticas que van más allá de la simple utilización de los mecanismos y recetas tradicionales. En estas condiciones los desajustes del sistema económico se magnifican y tienden a auto perpetuarse y a retroalimentarse, a menos que se adopten correctivos y medidas compensatorias. No basta con actuar sobre la tasa de expansión de los medios de pago o con estimular la demanda agregada mediante gasto público o subsidios a determinados grupos de la población. No es suficiente con acudir a una política económica inmediatista y de corto plazo. Los instrumentos convencionales pierden su operatividad y el marco institucional vigente aparece como ineficaz para atender los requerimientos del proceso de desarrollo y cambio social. Por ello, la estrategia del Plan contempla el diseño e instrumentación de políticas de cambio estructural, que modifican el entorno en el cual se desenvuelve la actividad económico tales como el reordenamiento y democratización del sector financiero, la reforma al régimen fiscal, la implantación de sistemas apropiados de protección y estímulo al trabajo y a la industria nacional y el acceso de los grupos de población de bajos ingresos a la vivienda y a la educación técnica. De esta manera, sobre bases firmes, puede el país emprender la tarea de concebir y planificar un mejor futuro.

El enfoque utilizado en el Plan relativo a la política económica de largo plazo coloca el énfasis en la interdependencia y relaciones de complementariedad de los sectores productivos básicos. Se busca, en última instancia, el fortalecimiento armónico de los sectores manufacturero y agropecuario, en lugar del crecimiento desmesurado de

uno en detrimento del otro. Es decir, el Plan rechaza la visión macroeconómica que lleva a la adopción de estrategias uní sectoriales, por cuanto la desequilibrada evolución de un sector específico termina por traducirse en ofertas insuficientes y ausencia de cambios de productividad en los otros sectores, generándose con ello recurrentes presiones inflacionarias y un acentuamiento de los conflictos derivados del dualismo tecnológico.

Se parte entonces de una política de desarrollo que propende por el equilibrio de los diversos sectores, si bien en las circunstancias actuales de recesión y desaliento de la actividad productiva es necesario contar con sectores impulsores, que por su efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía, permitan alcanzar mayores niveles de utilización de la capacidad instalada. De ahí que la estrategia de reactivación económica incluye al sector de la edificación de vivienda como impulsador, más aún si se tiene en cuenta que actualmente el sector cafetero no puede ejercer ese papel, a pesar de la acción anticíclica de defensa del ingreso de los productores del grano en que se encuentran comprometidos el Gobierno y las instituciones del gremio cafetero.

Dentro de este orden de ideas, el Plan propone adoptar una serie de políticas dirigidas a consolidar el proceso de desarrollo y a fortalecer los sectores productivos básicos, cuyos efectos se percibirán, ante todo, a mediano y largo plazo. De lo contrario, el impulso inicial del programa de reactivación se perderá y la economía continuará excesivamente vulnerable a los vaivenes coyunturales de origen interno y externo.

1. Aumento del ahorro público

En los últimos años la situación fiscal se ha venido deteriorando progresivamente. La capacidad del sector público para generar los recursos propios que requieren los programas prioritarios de gasto se ha visto afectada, principalmente, por las siguientes causas: la pérdida de dinamismo de los tributos de sector externo de la economía; la inelasticidad del impuesto a la renta y complementarios; los problemas financieros y de manejo administrativo de las entidades y empresas públicas; y al desbalance fiscal estructural de los niveles departamental y municipal.

En cuanto hace a la Nación, el déficit fiscal efectivo, medido como la diferencia entre los ingresos corrientes no inflacionarios y los gastos totales, ascendió en 1982 a una cifra cercana al 3.50/o del PIB. Sin embargo, lo preocupante no es la magnitud de este porcentaje, sino la tendencia explosiva del déficit a aumentar en los próximos años, siempre y cuando no se adopten medidas correctivas.

El diagnóstico de la situación fiscal de la Nación sería incompleto si se limitara a atribuir todas las dificultades de financiación al comportamiento de los impuestos que recauda. Ciertamente la evolución reciente de la tributación directa da a entender que se requieren cambios sustanciales en su estructura y administración. Pero, además, el diagnóstico debe contemplar el desmedido crecimiento del renglón de transferencias hacia los otros niveles del sector público, principalmente para pagar gastos de funcionamiento de los sectores de educación y salud o para cubrir los déficit de operación de las entidades y empresas descentralizadas. Estas transferencias crecieron durante 1977-82 a una tasa promedio anual de 41 en tanto que la inflación lo hizo a una tasa aproximada del 25%.

De acuerdo con el Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales actualmente la Nación es el único nivel del sector público que genera ahorro propio para

ser transferido a los otros niveles. Ahora bien, por un lado, tal como se anotó, es progresivo el deterioro en su capacidad para generar ahorro propio. De otra parte, el Informe en mención lo demuestra con claridad, tanto los niveles departamental y municipal como las entidades y empresas descentralizadas, se caracterizan por una creciente insuficiencia de recursos propios en relación con sus responsabilidades de gasto. No sorprende entonces que la situación fiscal de la Nación se vea cada vez más comprometida, pues no solamente tiene que atender los gastos que directamente le corresponde realizar, sino que debe cubrir el crónico desbalance fiscal del resto del sector público, todo ello con unos recursos propios que no muestran el dinamismo de los años de bonanza del sector externo de la economía.

El Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales⁹, también señala que existen rigideces en los sistemas de transferencias y de rentas atadas que llevan a una ineficiente asignación del gasto público. Además, según la Misión, los sistemas de programación y control presupuestal se caracterizan por su falta de operatividad y funcionalidad. Mientras la Nación recauda la mayor parte de los ingresos, son las entidades descentralizadas las que realizan la mayor parte de los gastos, con un deficiente control por parte del Gobierno central. A su vez, el sistema de las transferencias ha desestimulado el esfuerzo fiscal de las regiones, disminuyendo así su capacidad de financiación del gasto en infraestructura, educación y salud. Las rentas con destinación específica, por su parte, se han convertido en un obstáculo para la programación y manejo del gasto público, tanto por su excesiva magnitud (casi la mitad de todos los ingresos tributarios del sector público deben asignarse a una finalidad preestablecida), como porque en la mayoría de los casos se pierde el vínculo entre la necesidad del gasto y los recursos que automáticamente se destinan a tales propósitos.

Los fenómenos anotados han obligado a acudir a las emisiones monetarias y al crédito externo para financiar el gasto público. De esta manera, el sector público se ha convertido en la principal fuente de expansión de la base monetaria y los niveles de endeudamiento externo se aproximan a los límites máximos que aconseja un manejo prudente y previsor. De otro lado, la presión del déficit fiscal sobre el ahorro interno impide reducir las tasas de interés a niveles compatibles con la política de reactivación y estabilidad de precios.

En este contexto se deben enmarcar las iniciativas del Gobierno en materia de reforma al régimen tributario en sus aspectos sustantivos y procedimentales¹⁰. Se busca con estas iniciativas recuperar gradualmente la importancia de la tributación como fuente de financiación del presupuesto nacional y de los gobiernos departamentales y municipales y, al mismo tiempo, proporcionar un alivio a la tributación de los asalariados de clase media y conceder un incentivo a la capitalización, a las actividades que se desarrollen bajo la modalidad de sociedad anónima.

Desde el punto de vista del recaudo, se trata de devolverle la elasticidad y dinamismo al impuesto a la renta, con medidas dirigidas a ampliar la base tributaria y por medio del control la evasión; a reestructurar el impuesto a las ventas; y a fortalecer los fiscos departamentales y municipales, dentro del espíritu de promover la descentralización

⁹ Finanzas Intergubernamentales en Colombia, Informe Final de la Misión, Departamento Nacional de Planeación, Biblioteca de Desarrollo, 1982.

¹⁰ Ley 9/83 y Decretos 1660/83, 1661/83; 1662/83; 1663/83.

y la autonomía regional, mediante la modernización y tecnificación de sus diferentes impuestos.

En lo que respecta al gasto público, se introdujo un correctivo a la financiación inflacionaria del presupuesto nacional al desvincular la cuenta especial de cambios de los ingresos corrientes de la Nación, y se reformó la cesión del impuesto a las ventas, que constituye fuente significativa de recursos para los municipios de menor tamaño, actualizando la base censal que se utiliza en su distribución y extendiendo sus beneficios a las Intendencias y Comisarías¹¹. Más importante aún, el Gobierno se ha comprometido en una exigente política de racionalización del gasto público que abarca diversos frentes, entre los que se destacan el perfeccionamiento de los sistemas de programación presupuestal, la reducción del gasto superfluo de funcionamiento, la implantación de mecanismos de control y evaluación del desempeño de las entidades públicas, y el fortalecimiento de las oficinas de planeación a nivel de los ministerios y de los departamentos.

2. Divisas para el desarrollo

La evolución reciente de la economía colombiana y sus perspectivas futuras dependen, en buena medida, de la situación económica internacional y, en particular, de la recesión que afecta a los países industrializados y latinoamericanos. Es así como durante 1980-81 el crecimiento del P mundial fue de apenas 1.8% y para 1982 se ha estimado en 0.3%. Al discriminar por países, se observa descensos en Estados Unidos, el Mercado Común Europeo y Venezuela, que son las áreas geográficas con las cuales Colombia mantiene los mayores intercambios comerciales.

Entre 1975 y 1980 el país acumuló reservas internacionales hasta alcanzar 5.400 millones de dólares. Sin embargo, a partir de 1981, debido especialmente al descenso en el precio del café y a la crisis mundial que redujo el crecimiento de las exportaciones menores, el país comenzó a experimentar un déficit en la cuenta corriente de su balanza comercial, situación que podría prolongarse en los próximos años.

De otra parte, el total de la deuda externa pública y privada del país se ha incrementado durante los últimos años, para situarse en un nivel cercano a los 9.000 millones de dólares a final de 1982. A su vez, la relación entre el total del servicio de la deuda y el valor de las exportaciones se aproxima ya a un 30%.

Bajo supuestos razonables acerca del futuro comportamiento de la economía colombiana e internacional, se pueden inferir algunas conclusiones sobre las necesidades globales de divisas en los próximos años. Para mantener un nivel de importaciones concordante con los requerimientos de una economía reactivada, se precisa de una disponibilidad creciente de divisas, hasta el punto que podría llegar a presentarse a mediano plazo una desaceleración del crecimiento si no hay aporte positivo de la cuenta de capital de la balanza de pagos y si permanecen estancadas las exportaciones no tradicionales.

Se evidencia así la importancia de la contribución del ahorro externo a la financiación de los proyectos prioritarios de inversión. Además, se pone de presente la necesidad de conceder estímulos reales al sector exportador para que recupere su

¹¹ Decretos 73/83 y 232/83.

dinámica, ya sea a través de aumentos en la tasa efectiva de cambio o de una agresiva política de promoción. Se trata de mantener en niveles razonables el acervo de reservas internacionales y el saldo de la deuda externa, aún si permanecen deprimidos los precios internacionales del café.

El Plan contempla, por lo tanto, una política de utilización y orientación del ahorro externo hacia los fines del desarrollo económico y social, que abarca tanto los recursos del crédito como los de inversión directa. El crédito público externo se utilizará ante todo para financiar los proyectos y programas de inversión prioritarios del Gobierno, ajustando su cuantía a la capacidad de generación de ahorro interno del sector público. En el caso de la inversión extranjera directa, el Gobierno se propone promoverla selectivamente, eliminando restricciones que han perdido su vigencia como instrumentos de política y mediante estímulos especiales en sectores que necesiten de su concurso en materia de capital y tecnología.

La otra prioridad de largo plazo relacionada con el sector externo es la continuación del esfuerzo realizado en materia de política comercial para afianzar las exportaciones no tradicionales. Al respecto el Gobierno mereció el porcentaje de liquidación del CAT¹², favoreciendo especialmente al sector agropecuario, todo ello con el propósito de mantener los mercados y compensar al exportador por el descenso de los precios internacionales. De otra parte, ha propuesto la adopción de una política más sistemática de promoción de exportaciones¹³ dentro de la cual cabe mencionar el establecimiento de un CAT flexible; la agilización del sistema de devolución de impuestos indirectos; la revisión de la política y legislación de zonas francas; el mejoramiento de sistemas de transporte y puertos; el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías para favorecer pequeñas empresas industriales con potencial exportador; y el otorgamiento de facultades a PROEXPO para financiar a las empresas nacionales que participen en licitaciones internacionales de bienes y servicios de ingeniería y consultoría.

Por último, las perspectivas favorables sobre la disponibilidad de algunos recursos minerales, como el carbón y el níquel, permiten establecer clara mente su participación en el proceso de consolidación del sector externo de la economía. En efecto, la ejecución plena del proyecto de níquel de Cerromatoso, la iniciación de explotaciones carboníferas de magnitud considerable como las del Cerrejón Zona Central y el despegue e iniciación del proyecto del Cerrejón Zona Norte, considerado como el más importante en su género, serán factores fundamentales para propiciar la descentralización del desarrollo, la generación de divisas y el estímulo a la demanda interna, especialmente de bienes de capital.

3. Incentivos a la capitalización empresarial

El proceso de desarrollo requiere la movilización de crecientes volúmenes de ahorro para financiar los proyectos prioritarios. Sin embargo, parte de ese ahorro no podrá provenir ni del crédito externo ni del presupuesto nacional, pues ambas fuentes tienen limitaciones y sería inconveniente una dependencia excesiva de ellas. De allí la necesidad de fortalecer aquellos mecanismos de captación del ahorro privado, que han demostrado capacidad para financiar eficientemente la inversión y la creación de empleo productivo.

¹² Decretos 2040/82 y 2503/82.

¹³ Véase Proyecto de Ley Marco de Comercio Exterior.

Uno de tales instrumentos es la sociedad anónima a la cual el Gobierno asigna un lugar de preeminencia. En primer lugar, se busca fomentarla por medio de descuentos tributarios en función de la capitalización y a través de la eventual eliminación de la doble tributación en cabeza de los socios.

En segundo lugar, se constituyó un Fondo de Capitalización Empresarial que ayudará a colocar en el mercado las nuevas comisiones de acciones que realicen las sociedades anónimas que pertenezcan a los sectores manufactureros, agroindustrial, de la construcción y del comercio interno¹⁴. Este fondo redescontará operaciones de las corporaciones financieras, colaborará con ellas como banco de fomento y financiará operaciones de corretaje que constituyen instrumento esencial para el fortalecimiento del mercado de capitales. De la misma manera, el Gobierno creó un cupo de crédito para facilitar la capitalización y democratización accionaria de los establecimientos bancarios, mediante la financiación de la venta de las acciones en circulación o de nuevas emisiones de acciones de dichos establecimientos¹⁵. Como principio fundamental se busca que el crédito de fomento se convierta en complemento en lugar de sustituto de la capitalización que se realiza a través de la emisión de acciones.

En líneas generales, el Gobierno, a través de sus organismos económicos y de manera inmediata por conducto de la Comisión Nacional de Valores, entidad responsable del estímulo, organización y regulación del mercado de valores, colaborará con las Bolsas y con las sociedades comisionistas, en su funcionamiento y operaciones. En esta materia, la constitución de la Bolsa de Occidente representa un paso adelante dentro del propósito de perfeccionar el mercado de capitales y de extender a una región estratégica del país los beneficios de un instrumento fundamental para la recuperación de la sociedad anónima.

4. Fortalecimiento del sector agropecuario

El sector agropecuario es pieza fundamental dentro de la estrategia global del Plan. Su contribución al proceso de desarrollo es múltiple: provee los alimentos que demandan los centros urbanos, así como las materias primas que utiliza el sector manufacturero; genera las divisas que requieren otros sectores de la economía; y proporciona medios de vida e ingreso para más de la tercera parte de la población colombiana. El estancamiento de esta actividad tiene entonces profundas repercusiones que trascienden el ámbito económico. De ahí la importancia que se le asigna al objetivo de devolverle al país su perdida vocación agropecuaria.

Durante la última década el gasto público en el sector agropecuario disminuyó en términos reales, con el resultado de un debilitamiento de su estructura institucional y de un estancamiento de las actividades esenciales para aumentar la capacidad productiva. Por ello, se le asignará especial prioridad a un adecuado apoyo de presupuesto nacional y crédito externo para que, entre otros programas, se asegure la financiación y ejecución del Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias, de las campañas masivas de transferencia de tecnología, de los proyectos de construcción y rehabilitación de distritos de riego, y de las acciones dirigidas a preservar los recursos naturales no renovables y ampliar la frontera agrícola y ganadera.

¹⁴ Resolución 16/83 de la Junta Monetaria.

¹⁵ Resolución 42/83 de la Junta Monetaria.

De otra parte, el Gobierno ha previsto la reorganización y ampliación de los cupos de crédito de la Caja Agraria¹⁶ y el aumento del crédito del Fondo Financiero Agropecuario. En general, a medida que se incremente el margen monetario a disposición del sector privado, será posible canalizar una mayor proporción del ahorro nacional hacia el fortalecimiento de las instituciones de fomento y crédito agropecuario.

Además del fortalecimiento institucional y de las acciones dirigidas a elevar la capacidad productiva, la política del Plan busca racionalizar la comercialización y reducir los márgenes de intermediación del sector. Sobre el particular, el Gobierno se encuentra comprometido en el apoyo al sistema de producción-distribución de alimentos de consumo popular del programa DRI-PAN; la prohibición de cooperativas a nivel campesino; la financiación del IDEMA para asegurar su activa participación en la regulación de los precios agropecuarios y en la estabilización de los ingresos de los productores; la construcción y promoción de centrales de abastos y centros de acopio; y la reducción de las tasas de interés de los bonos de prenda y ampliación de sus términos de vencimiento. Complementariamente, se propenderá por una política de disminución de costos, especialmente en el caso de fertilizantes y otros insumos, con el fin de obtener aumentos de productividad y abaratar alimentos y materias primas.

A su vez, desde el punto de vista de la política social y de la soberanía nacional, preocupa el abandono en que se encuentran vastas zonas rurales del país, donde virtualmente no existe presencia del Estado. Varias de estas regiones ofrecen alto potencial ganadero. Para modificar estas circunstancias, el Gobierno ha diseñado el Plan Nacional de Rehabilitación, a través del cual se canalizarán recursos del sector público para proporcionar servicios de educación y salud y para proveer una red de infraestructura básica. En este contexto se enmarcan los programas de atención a los Territorios Nacionales y zonas de frontera.

En la formulación y ejecución de las diferentes políticas agropecuarias se emplearán, en lo posible, los esquemas de la contratación del desarrollo, dentro de los cuales el sector público y privado se comprometen a desarrollar actividades de interés común, mediante compromisos, por ejemplo, sobre crédito, asistencia técnica y subsidios por parte del Gobierno y sus entidades, y de precios, producción y empleo por parte de los gremios o empresas particulares.

5. Nuevos ejes de la expansión industrial

A largo plazo, se consideran como prioritarios los sectores que contribuyen a la ampliación de la estructura productiva del país. El análisis de la tabla insumo-producto revela una escasa integración e interacción de las ramas que conforman el aparato productivo. Son limitados los insumos y la maquinaria que la industria le suministra a la agricultura. A su vez, la agroindustria utiliza básicamente insumos agrícolas, pero es todavía relativamente baja su demanda de insumos y maquinaria de otras ramas industriales. La integración vertical de la minería es casi nula y su integración horizontal es mínima.

Por último, es reducida la participación de la producción de bienes de capital en la formación bruta de capital fijo.

¹⁶ Resolución 28/83 de la Junta Monetaria.

Esta falta de integración se manifiesta en excesivas importaciones de insumos y productos terminados, perdiendo con ello el país efectos multiplicadores considerables. Es posible lograr una mayor integración del aparato productivo con medidas que, por una parte, garanticen una participación activa de la industria en los grandes proyectos mineros y de infraestructura y que, por otra, impulsen el desarrollo de las industrias de bienes intermedios y de capital que abastecen a sectores como el agropecuario, la agroindustria y la edificación de vivienda.

La estrategia definida por el Gobierno para lograr que tales subsectores industriales puedan desarrollarse durante los próximos años incluye una racionalización del proceso de compras oficiales, de tal manera que las inversiones en el sector eléctrico, en la minería del carbón y en la construcción de obras de infraestructura, tengan un real efecto multiplicador sobre la economía nacional. La estrategia también incorpora una revisión de la protección efectiva, con eventuales reformas en el tratamiento de la licencia global y la tarifa única, para buscar el desarrollo de la producción futura y no simplemente la protección de la producción actual.

Igualmente será objeto de revisión la política de ensamblaje, para que sectores como el automotriz incrementen efectivamente el grado de integración nacional de piezas y partes, dentro y fuera del esquema de integración andina. En este sentido, el Gobierno considera de gran importancia el propósito de promover una industria nacional de piezas y partes y no simplemente una encargada de ensamblar vehículos.

Finalmente, la estrategia contempla el replanteamiento de las políticas sobre inversión extranjera, buscando incrementar su contribución al desarrollo de estos sectores prioritarios, siempre y cuando haya un aporte efectivo en materia de transferencia de tecnología y conocimientos nuevos.

Ordenamiento del cambio social

En esta sección se exponen los objetivos y estrategias de la política de ordenamiento del cambio social, en función de un breve diagnóstico y de su congruencia con la política económica. En los capítulos siguientes se detallan los programas sectoriales más importantes.

En dos décadas ha cambiado sustancialmente el escenario nacional. Se ha producido en ese lapso una alteración radical en las relaciones de población, territorio y producción. De una población de 18 millones de habitantes, que crecía a una tasa de 3.2% en 1964, se ha pasado a una cifra actual cercana a los 27 millones, que se incrementa a razón de 2.0% anual.

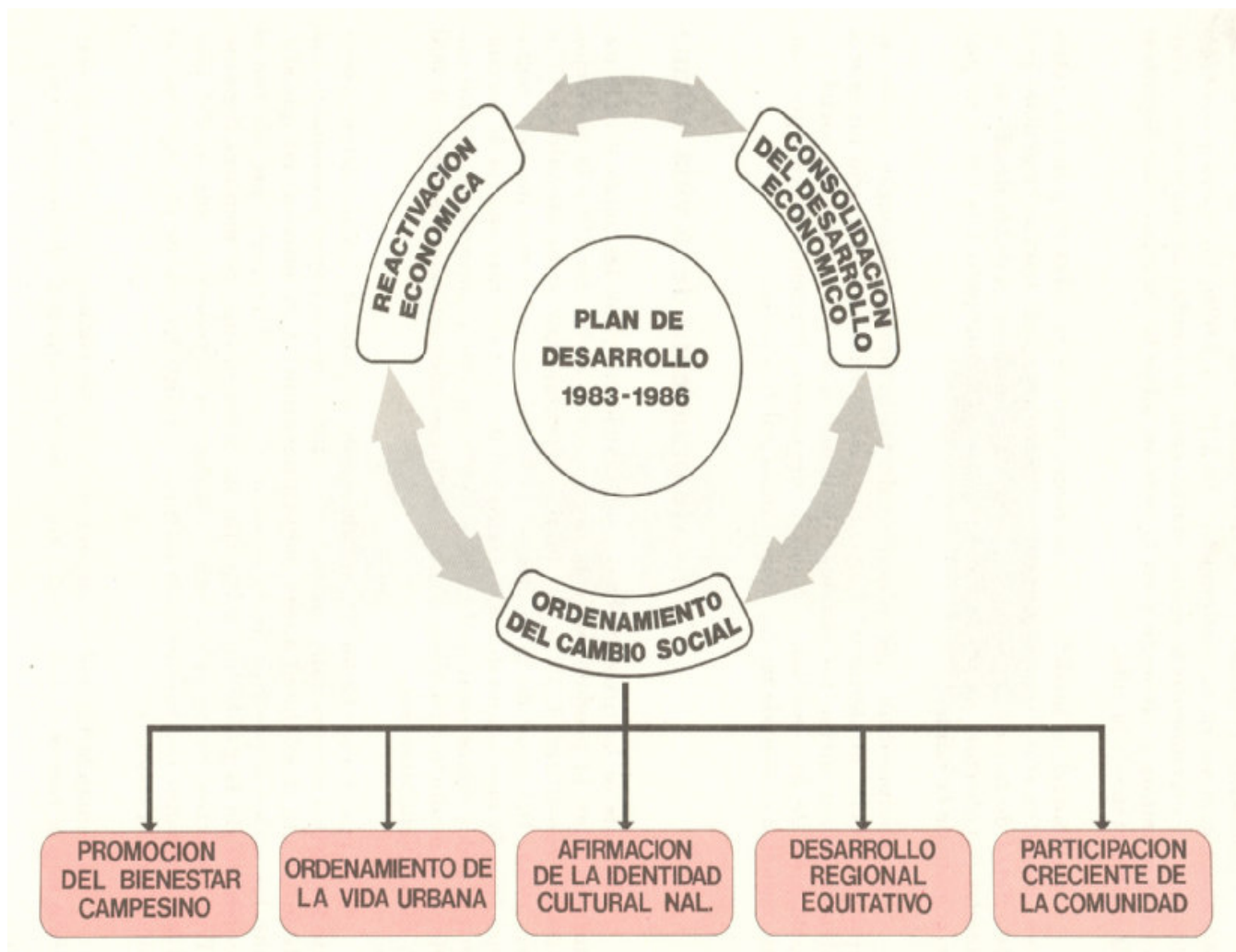
Visto el proceso en perspectiva, puede destacarse, en primer lugar, que ha sido positiva la respuesta de la economía y del Estado al reto planteado por la necesidad de absorber el aumento de la población. Por una parte, como se ha indicado, el producto interno bruto aumentó en las dos décadas por encima de la tasa de crecimiento de la población. Con un nivel de ingreso per cápita superior a los mil dólares, Colombia ha sobrepasado el estadio de los países más pobres. De otra parte, no ha sido desdeñable el papel del Estado. Hace cinco lustros surgió, por expresa voluntad nacional, la planeación económica y social, con el propósito de orientar el proceso de desarrollo hacia una progresiva redistribución del ingreso y una nivelación de oportunidades en favor de los grupos más vulnerables de la población. Es así como los sucesivos planes han propuesto aumentos significativos en la asignación del gasto para inversión y funcionamiento de los servicios básicos de asistencia social.

Conviene subrayar, en segundo lugar, la modificación en las variables demográficas. Todos los analistas coinciden en afirmar que el descenso en la tasa de fecundidad ha sido uno de los más pronunciados del mundo. En efecto, el promedio de 7 hijos por mujer en 1960 se ha reducido a 3.6 al finalizar los años setenta, con notorias oscilaciones según regiones y estratos socioeconómicos. Fenómenos correlativos, especialmente a nivel urbano, han sido el aumento de los índices de divorcialidad, la participación de la mujer en el mercado laboral y la reorientación de la familia hacia una estructura nuclear. Al mismo tiempo, se calcula que la tasa de mortalidad se redujo en 37% durante la década anterior y que la expectativa de vida al nacer pasó de 55.3 años en 1964 a 64.2 al iniciar los años ochenta. Como resultado de la prioridad conferida en los diversos planes de desarrollo al grupo materno-infantil, la tasa de desnutrición infantil descendió en tres lustros del 67% al 52% y la mortalidad infantil de 78 por mil en 1970 a 63 por mil en 1980.

Aunque la actual tasa de fecundidad es aún superior a la de países industrializados (1.9 hijos por mujer), su descenso en el pasado y su previsible variación en el futuro, repercutirá de modo significativo sobre la estructura de grupos de edad y, por lo tanto, sobre la programación a mediano y largo plazo de la asistencia social.

De continuar las tendencias actuales, la participación de los menores (hasta 14 años) se reducirá de un 40% en 1980 al 35% al final de la década. Esta evolución creará un contexto favorable para las políticas de extensión de la educación básica primaria y secundaria, de erradicación del analfabetismo y de control de la mortalidad y desnutrición infantil; sin embargo, surgirán con singular fuerza las demandas por educación preescolar y educación especial para niños limitados, cuya cobertura y calidad son actualmente deficientes.

De otra parte, se incrementará la participación relativa de la población entre 15 y 64 años de 57% a 62%. No son esperables, pues, a corto plazo, disminuciones radicales de la presión por el empleo o por la redistribución de ingresos; pero ambos pueden mejorar significativamente si se aumentan la matrícula y la retención en la educación superior y si se logra reactivar la economía.



Finalmente, el grupo que se denomina como tercera edad (mayores de 64 años) aumentará su participación de 3.1% a 3.6%. Los principales efectos de este crecimiento se manifestarán en la demanda por una seguridad social más amplia y eficiente y en la presión sobre la sociedad para dignificar la última etapa de la vida.

En general, a medida que se remuevan los factores de pobreza extrema, urgentes aún a corto y mediano plazo, surgirán nuevas exigencias por la calidad de la vida. El Gobierno afrontará entonces el doble desafío de extender la cobertura de los servicios sociales, garantizando a la vez la mejora creciente de la calidad.

Es comprensible que objetivos de tal naturaleza supongan, como requisito previo, modernizar el Estado, para lo cual será necesario integrar y descentralizar mejor los sistemas de planificación, investigación social, recolección de información y toma de decisiones. Partiendo de esta premisa, se enuncian enseguida las estrategias de la política social.

1. Mejoramiento de la vida urbana

El país se ha urbanizado considerablemente, con las implicaciones naturales sobre la producción y la organización social. En 1964 la población urbana constituía el 52% del total, porcentaje que se ha elevado al 65% en 1983. Del total de la población nacional, un poco más de siete millones (por lo menos uno de cada cuatro habitantes) viven hoy en una de las cuatro grandes zonas metropolitanas. Otra proporción importante, cuatro millones y medio (el 16.4%), habita en 26 ciudades intermedias (entre 50.000 y 500.000 habitantes).

En pocos años Colombia ha alcanzado el grado de urbanización propio de los países intermedios, sin que sus instituciones se hayan acomodado con la suficiente flexibilidad a esta nueva dimensión. A lo anterior hay que añadir los ciclos depresivos de la economía, como el reciente que afectan al conjunto de la población, en particular a los grupos de menores ingresos. Tres aspectos, entre sí conexos, conforman entonces el núcleo del problema urbano: el desempleo, la inequitativa distribución de los ingresos y el déficit de la vivienda.

La demanda laboral en las siete principales ciudades del país ha descendido con la recesión. Los niveles absolutos y relativos de desocupación registran una tendencia al alza: la tasa de desempleo pasó de 8.1% en septiembre de 1981, a 9.3% en el año siguiente. La población joven (entre 15 y 29 años) constituía la mitad de la fuerza de trabajo y era la más afectada por el desempleo (cerca del 80% del total).

En cuanto a la distribución de los ingresos, algunas investigaciones señalan que mientras el 40% de los hogares más pobres de la población urbana devengaba apenas el 12% de los ingresos, el 20% más rico percibía el 58%. De otra parte, según la Encuesta Nacional de Hogares, en 1980 un 46% de la población urbana recibía un ingreso no mayor al salario mínimo, lo cual explica la vinculación laboral de varios miembros del hogar, incluyendo a mujeres, menores y ancianos.

En cuanto a la vivienda, se ha indicado que el déficit habitacional es del orden de 613.300 unidades en 1982 en las principales ciudades del país, afectando especialmente a los grupos de menores ingresos. A lo anterior se agrega el déficit cualitativo, consistente

en la precariedad o ausencia de ser vicios complementarios de acueducto, alcantarillado, energía y comunicaciones.

No es de extrañar entonces que otros indicadores revelen un cuadro de desorganización social. Del total de los delitos registrados por el DAN E en 1976, la mitad había sido ejecutada por jóvenes de 16 a 24 años, de los cuales el 80% provienen de áreas urbanas. Típicas patologías sociales han desplazado a las enfermedades infectocontagiosas e inmuno prevenibles como causas de morbimortalidad en las ciudades; entre los niños de 5 a 14 años predominan los accidentes de hogar, en tanto que la violencia y los accidentes de tráfico provocan la mayor mortalidad entre hombres de 15 a 44 años. La desnutrición y el trabajo de menores elevan la deserción y el bajo rendimiento escolar. La concentración de una parte significativa de la población urbana en actividades relacionadas con el sector informal explica las bajas coberturas de la seguridad social.

Frente a esta situación, las políticas de ordenamiento del cambio social en las ciudades atacarán la raíz del problema sobre la base de tres ejes complementarios. La construcción masiva de vivienda para sectores de bajos ingresos contribuirá, desde el punto de vista social, a generar empleo e ingresos para la población excluida de oportunidades educativas, acelerará la re orientación del gasto familiar en favor de una mejor dieta, y se constituirá en una base firme para la vida familiar y comunitaria. La comercialización de alimentos de consumo popular contribuirá a disminuir el déficit nutricional, a mantener la estabilidad de precios, que es también un aspecto fundamental de la seguridad psicológica individual y familiar, y a reorientar parte del gasto hacia el consumo de bienes industriales. Finalmente, la expansión de las oportunidades de educación formal y no formal a distancia, con contenidos técnicos y con normas útiles para la solución de problemas cotidianos, permitirá una mayor nivelación en las condiciones objetivas de progreso social.

Sobre la base de los ejes mencionados se desarrollarán acciones convergentes en materia de organización y capacitación de los trabajadores vincula dos al sector informal, de extensión de la cobertura de la seguridad social, de recreación social, y de control de las enfermedades por medio de la estrategia de atención primaria en salud. La prevención del delito está en buena medida relacionada con el éxito de estas políticas; al mismo tiempo, sin embargo, se trabajará en la modernización de los sistemas de administración de justicia y en las reformas de los esquemas de rehabilitación del delincuente, tal como se ha garantizado con la asignación de recursos adicionales para el sector de la justicia.

2. Promoción del bienestar campesino

La población rural, que constituía casi la mitad del total en 1964 (48%), ha llegado a ser poco más de la tercera parte (35%). Si bien la migración del campo a la ciudad dista mucho de haber concluido, su magnitud no será tan considerable como en el pasado.

No es deseable seguir sustentando una falsa dicotomía entre campo y ciudad, entre agricultura y producción industrial. De hecho, el aumento en el nivel de vida no hubiera sido posible sin mejoras tecnológicas y ampliación de la frontera agrícola que compensaron la disminución relativa de población rural. En verdad, como se ha demostrado atrás, la reactivación y consolidación de la economía agraria constituyen de suyo una estrategia social, porque de ello dependen la provisión de alimentos para la población urbana y la estabilidad del crecimiento económico.

Para promover el bienestar campesino, la estrategia se orientará a reducir la inequidad que separa al campo de la ciudad en la provisión de servicios básicos; a encauzar los flujos migratorios en función de una ampliación racional de la frontera agrícola; a garantizar la eficaz transferencia de tecnología con base en una educación más extensa y más vinculada con las realidades y las necesidades rurales; y, en fin, a crear una conciencia social que permita conciliar los aumentos de la productividad agraria con la conservación del medio ambiente.

La solución de los problemas sociales en el campo requiere estrategias y programas específicos. No es tan relevante aquí el déficit de vivienda como la calidad de la misma, ni es tan agudo el problema del desempleo como el del subempleo o el del empleo estacional y transhumante, falto de garantías laborales.

La migración a la ciudad o la colonización fueron válvulas de escape a la presión sobre la tierra, a la vez que el desarrollo de una economía parcelaria empresarial productora de alimentos y de la agricultura comercial y la agroindustria, permitieron absorber el excedente de fuerza de trabajo de los propietarios minifundistas. La relativa nivelación de salarios rurales y urbanos da testimonio de ello.

Sin embargo, otros indicadores prueban el desventajoso entorno de la vida campesina. La fecundidad es comprensiblemente más alta. La mortalidad infantil y la mortalidad general son superiores al promedio nacional. A diferencia de la ciudad, donde las principales causas de morbi-mortalidad están asociadas a una patología social, en el campo obedecen a falta de control sobre el medio ambiente (provisión de agua potable, malaria, paludismo), todas ellas prevenibles utilizando la tecnología existente. Además, se presentan los mayores índices de desnutrición, no solamente por la persistencia de patrones culturales sobre dieta alimentaria, sino también por la precariedad de las condiciones de vida y por las deficiencias en la comercialización.

De otra parte, si bien la educación básica primaria alcanzó en 1980 un nivel nacional de matrícula de 88%, en las áreas rurales fue sólo de 67%. A su vez, en 1982 la retención a nivel nacional fue del orden del 40%, discriminado en 60% para áreas urbanas y sólo 17% para las rurales. La baja calidad de la educación, la deficiencia en la preparación de los maestros y su escasa disponibilidad para trabajar en zonas rurales, son fenómenos característicos.

En general, puede decirse que la situación social del campesino no se compadece con su contribución a la economía ni con el nivel de riqueza del país. Las políticas del Gobierno dirigidas a elevar el bienestar campesino se concentran entonces en los siguientes aspectos: salud preventiva mediante el control al ambiente; mejoramiento de la vivienda; la aplicación de la estrategia de atención primaria de salud con participación de la comunidad; fomento de la educación en áreas rurales para asegurar la educación básica primaria completa y mejorar su calidad; y ampliación de los esquemas de seguridad social y del subsidio familiar campesino a través de la Caja Agraria. Como se destaca en la siguiente estrategia, se han diseñado programas especiales para zonas de menor desarrollo relativo y para grupos de población que presentan índices crónicos de pobreza extrema. Finalmente, la Segunda Expedición Botánica creará una conciencia colectiva sobre la importancia de los recursos del campo.

3. Desarrollo regional equitativo

El 97% de la población se concentra en la mitad del territorio nacional, en particular en la región Andina y en la del Caribe. El territorio colombiano presenta características regionales diferenciadas en su riqueza natural, recursos humanos y rasgos culturales. Dichas regiones no se han desarrollado de acuerdo con sus ventajas comparativas debido a que el proceso económico ha favorecido la concentración, mientras que el resto del país, particularmente la Costa Pacífica, la Orinoquía, la Amazonía, el Magdalena Medio y las fronteras, se encuentra relativamente marginado de las oportunidades que le permitan aprovechar su potencial productivo. Los mares, a su vez, no han recibido la importancia que merecen.

Desde otra perspectiva, las unidades político-administrativas (departamentos, intendencias y comisarías), presentan notables diferencias en los niveles de desarrollo institucional. Existe una inequitativa e ineficiente estructura del gasto público, caracterizada por una decreciente participación de las rentas departamentales en la financiación de los gastos y por un rígido sistema de transferencias de recursos entre los distintos niveles de la administración pública.

En el aspecto político, la estructura actual desvirtúa el propósito de la Constitución de 1886, que consagra como norma de equilibrio nacional la síntesis de “centralización política y descentralización administrativa”. A pesar de los esfuerzos conducentes a la descentralización administrativa realizados desde la Reforma de 1958, persisten el exceso de centralismo y la escasa capacidad de gestión de varias unidades político-administrativas. Como consecuencia, la oferta de servicios por parte del Estado no se ajusta enteramente a las demandas de la comunidad; las instituciones y recursos frecuentemente no llegan donde la urgencia los reclama, y los programas de gasto tienden a ignorar las características regionales.

Frente a estos síntomas, la estrategia de desarrollo regional equitativo busca que las regiones generen y administren con relativa autonomía sus propios recursos. La reforma fiscal propuesta por el Gobierno contribuirá al fortalecimiento y actualización de las rentas de los departamentos y municipios.

Lo anterior se complementará con el imperativo de que las regiones asuman el liderazgo en la atención de sus propias necesidades y modernicen las instituciones locales. En este contexto, se fortalecerá la planificación departamental y municipal, y a partir de ella, se integrarán planes regionales según las características de la población. Se dará especial importancia a los planes del Litoral Pacífico, de los Territorios Nacionales y de Fronteras. Mención particular merecen el Plan de Rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia, diseñado para consolidar los beneficios de la amnistía política, y el Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas. Las autoridades ejecutivas de los departamentos, participarán más activamente en la coordinación de los diversos institutos descentralizados y, al mismo tiempo, se robustecerán las comunidades y gobiernos locales con la progresiva implantación de la elección popular de alcaldes.

De otra parte, se avanzará en la descentralización de los servicios de salud en el marco del Sistema Nacional de Salud, y se implementará un sistema educativo análogo apoyado en la zonificación establecida en el Mapa Educativo y en la reforma de los Fondos Educativos Regionales. Se buscará descentralizar el sistema de educación superior y las oportunidades de investigación, y se fomentará la expresión de los valores culturales regionales como parte integrante de la nacionalidad colombiana.

4. Participación de la comunidad

Componente intangible de la riqueza de una nación es la capacidad de asociación solidaria de los ciudadanos para emprender tareas de mejoramiento colectivo en un espíritu de iniciativa propia y de libertad. La obra de gobierno sería insuficiente e ineficaz si no suscita al mismo tiempo la unión voluntaria y la participación de las comunidades en su propio desarrollo. Por ello, es importante estimular la participación comunitaria, en el establecimiento de las prioridades del desarrollo, en el seguimiento de los planes y en su evaluación, de modo que exista retroalimentación continua entre los niveles locales, regionales y nacionales.

Cuenta el país con una tradición de desarrollo de formas asociativas y de mecanismos de participación comunitaria. Así lo prueban la existencia de cerca de 30.000 juntas de acción comunal, el movimiento cooperativo, la proliferación de fundaciones sin ánimo de lucro y las asociaciones gremiales y profesionales. Se fortalecerá esta tendencia para dar cumplimiento a los ideales del desarrollo concertado o de la planeación generativa, según los cuales el progreso social y económico se concibe como empresa de asociación entre los particulares, y entre estos y las instituciones públicas.

En los procesos de ordenamiento del cambio social y de participación comunitaria, desempeñará papel estratégico la familia, núcleo del ser nacional. El Gobierno diseñará un programa de atención a la familia que integre acciones, hasta el momento aisladas, para que los programas de salud, educación, mejoramiento de vivienda y cultura lleguen directamente al hogar. A través del programa CAMINA se inducirá la participación comunitaria y familiar en la atención primaria en salud, en el mejoramiento del ambiente, en el estímulo a la inteligencia, en la capacitación laboral y empresarial y en los procesos de educación continua.

Se impulsará el movimiento cooperativo para que se vincule a la construcción de vivienda, a la producción y comercialización agrícola y a la organización del consumo y de los servicios sociales en las ciudades. Se fortalecerán los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en el campo y los de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad (IPC) en las ciudades intermedias. Se reorganizarán los esquemas de administración de la acción comunal y se coordinarán los esfuerzos y las metodologías de todas las entidades del Estado que han acumulado experiencias en la promoción de la participación comunitaria.

Dado que la paz social es la base de la apertura y del fortalecimiento de la democracia, el Gobierno se empeñará en la modernización de aquellas instituciones públicas que sirven de soporte directo al sistema político. En esta perspectiva, se diseñará el marco legal para instituir el libre juego de las fuerzas políticas; se robustecerá la Registraduría, dotándola de la autonomía que le corresponde como cuarta rama del poder público; se elaborará el marco del derecho a la información, indispensable para que los ciudadanos ejerzan la libertad de expresión y participen efectivamente en la toma de decisiones; se modernizarán los canales de vigilancia de los deberes y responsabilidades del Estado y de la administración pública y los medios de tutela de los derechos de las comunidades y del ciudadano, poniendo al día las instituciones creadas para ello como la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales y Municipales, la Procuraduría de la Nación y las personerías municipales.

5. Firmación de la identidad cultural

Una estrategia de fortalecimiento de la identidad cultural de la Nación consultará a la comunidad para afirmar y renovar su pertenencia y lealtad a la cultura heredada y al medio ambiente colombiano, de modo que el país pueda afrontar con seguridad los retos que la revolución científica y técnica plantea en el mundo contemporáneo. En efecto, el hecho más decisivo de las sociedades industriales y post-industriales es la revolución científica y técnica: las transformaciones permanentes en las fuerzas productivas y la extensión e intensidad de las comunicaciones y de los procesos de formación y difusión del saber, alteran continuamente el contexto de las relaciones internacionales y el entorno de la vida nacional, comunitaria e individual. No existe auténtica soberanía en estas condiciones si los Estados carecen de identidad cultural y de capacidad creativa en todos los órdenes y, en particular, de un potencial de investigación científica y técnica que permita regular los cambios sociales y dominar en su propio beneficio los recursos naturales.

En esta perspectiva, el Gobierno y la comunidad científica nacional han diseñado el proyecto de una Segunda Expedición Botánica como el mejor medio de celebrar los 200 años de iniciación de la primera. La Expedición Botánica del Nuevo Reino de Granada definió los rasgos de nuestra nacionalidad que sirvieron de premisa a la constitución del Estado independiente, identificó los recursos naturales, promovió el fomento racional de la agricultura y del comercio, estudió la geografía de la Nueva Granada y las características del hombre que la habitaba, recuperó críticamente la herencia indígena e hispánica, promovió el desarrollo de oficios, estimuló un arte nuevo inspirado en la naturaleza americana, y formó, en fin, a un grupo de criollos en los valores del humanismo, de la libertad y de la investigación científica. La Segunda Expedición Botánica contribuirá a rescatar el patrimonio cultural, a rehacer la memoria de las más importantes actividades científicas y técnicas, y a desarrollar nuevas investigaciones para identificar y utilizar racionalmente los recursos naturales.

Componente fundamental de la estrategia de afirmación de la identidad cultural será el aumento de la cantidad y la mejora de la calidad de la investigación. Como meta, el Gobierno se propone elevar la participación de la investigación en el producto interno bruto del 0.15% en 1982 al 0.5% en 1986. El sistema nacional de investigación fortalecerá la capacidad del país para la transferencia de tecnología y contribuirá a afianzar los sectores productivos estratégicos. A través del ICFES se fomentará la capacitación de recursos humanos en investigación. Complemento importante en este proceso será la modernización del sistema nacional de información.

Por último, la educación contribuirá al aumento de la productividad, a la igualdad de oportunidades y a mayores niveles de bienestar social. Para el logro de estos objetivos, se modificará su concepción: la educación ha de formar al individuo en un medio cambiante, de tal modo que desarrolle en él la facultad de "aprender a aprender" en un proceso continuo a través de todos los ciclos vitales y en una interacción activa con la familia, la comunidad, la producción y las instituciones sociales. El Gobierno introducirá modificaciones estructurales en la educación formal presencial y pondrá en ejecución los programas de educación formal y no formal a distancia, para que los servicios educativos en todos los niveles lleguen a donde los requieran los usuarios. Finalmente con el programa CAMINA se movilizará la solidaridad colectiva para erradicar el analfabetismo y fomentar en todos los niveles la creatividad y los procesos de aprendizaje de la población colombiana.