

**Un breve
diagnóstico de
las condiciones
del desarrollo
económico,
social
y ambiental**

I. LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA

La apertura económica transformó profundamente la orientación del desarrollo del país y la articuló a las transformaciones que experimenta la economía mundial en décadas recientes. La nueva fase del desarrollo económico se ha beneficiado de un legado histórico favorable. Este hecho explica, sin duda, la forma poco traumática con la cual la economía nacional asimiló la rápida reorientación del modelo de desarrollo.

Dicho legado incluye, en primer término, una tradición de manejo ordenado de nuestra moneda y de nuestras finanzas públicas. En segundo lugar, comprende una estructura productiva relativamente sólida, una fuerza de trabajo capaz y un empresariado dinámico construidos durante las fases anteriores del proceso de desarrollo. Incluye, además, una estructura exportadora que ya había alcanzado una gran diversificación antes de las medidas de apertura, gracias a la aplicación de un modelo mixto de desarrollo (que combinaba la protección a la producción nacional con el fomento de nuevas exportaciones) entre 1967 y 1974 y, posteriormente, entre 1985 y 1990, y al vuelco que experimentó la política minera a mediados de la década de los setenta. Por último, comprende una estructura regional diversificada, que ha impedido que el proceso de desarrollo se concentre en unos pocos núcleos y, más aún, que tenga sesgos sectoriales muy pronunciados.

Los resultados de la primera fase de la apertura son favorables en varios frentes. El resultado más positivo ha sido el fuerte incremento que ha experimentado la inversión privada a partir de 1992. Como resulta de ello, la tasa real de inversión del sector privado y la del conjunto de la economía que se alcanzarían en 1994 (17,7 y 24,3% del PIB, medidos a precios de 1975) serían las más altas del último cuarto de siglo (cuadro 2.1). El abaratamiento de los bienes de capital generado por la reducción de los aranceles y la revaluación real del peso, sumado a las buenas expectativas de los empresarios, son las causas fundamentales de este comportamiento de la inversión privada.

CUADRO 2.1
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS,
1971-1994

	1971-1972	1973-1974	1975-1976	1977-1978	1979-1980	1981	1982	1983	1984	
Tasas de crecimiento geométricas										
PIB total	6.5%	5.0%	2.8%	4.8%	4.2%	4.3%	2.0%	2.0%	5.7%	
PIB transables	5.9%	4.0%	1.9%	5.7%	2.1%	5.1%	2.2%	1.5%	5.3%	
Agricultura	4.1%	5.0%	1.8%	4.5%	1.8%	4.2%	1.9%	2.7%	2.1%	
Industria	7.1%	4.8%	1.2%	4.8%	3.0%	4.2%	0.8%	5.9%	3.3%	
Minera	-6.0%	-3.4%	16.0%	20.0%	-0.6%	-2.8%	-0.6%	2.2%	-0.6%	
PIB no transables	7.1%	8.4%	3.1%	3.8%	5.8%	3.5%	1.8%	6.0%	8.1%	
Construcción	5.3%	0.5%	8.9%	-3.1%	6.8%	-13.1%	0.2%	8.4%	7.0%	
Comercio	5.7%	4.4%	1.5%	3.5%	3.7%	2.8%	0.6%	4.3%	5.0%	
Ratio	5.2%	6.3%	3.1%	4.3%	6.8%	5.3%	2.3%	6.3%	9.1%	
Demanda interna	6.4%	4.8%	2.4%	3.4%	7.8%	2.3%	0.1%	9.8%	13.4%	
Demanda privada	6.8%	4.3%	1.5%	3.8%	7.4%	3.7%	-0.3%	10.0%	13.5%	
Consumo	6.1%	6.3%	2.3%	3.4%	4.9%	3.0%	-0.3%	1.8%	8.8%	
Inversión	8.9%	-0.5%	-4.0%	6.9%	21.1%	9.0%	-13.3%	57.8%	39.0%	
Demanda pública	5.2%	7.7%	7.1%	1.9%	9.9%	-3.7%	1.6%	8.9%	13.4%	
Consumo	6.7%	6.4%	4.8%	5.1%	11.2%	3.1%	3.2%	8.8%	17.8%	
Inversión	2.4%	10.0%	10.8%	-2.9%	6.5%	-14.0%	-1.4%	12.6%	5.3%	
Tasa de ocupación (7 ciudades)										
(promedio anual)	-	45.8	48.2	50.9	54.4	52.2	53.5	54.7	54.5	
Tasa de desocupación										
(promedio anual)	-	9.4	11.1	11.4	9.5	10.5	10.0	10.0	8.4	
(Septiembre)	-	9.4	11.1	10.7	8.6	10.2	9.8	9.1	7.8	
IPC (Crecimiento fin de año)	19.8%	23.9%	22.3%	26.3%	24.2%	32.4%	26.8%	25.1%	22.6%	
IPP (Crecimiento fin de año)	26.1%	23.3%	22.6%	26.9%	18.7%	29.9%	23.1%	17.9%	20.7%	
Tasas de inversión real										
(Inversión/PIB)										
Privada	14.1%	12.0%	12.2%	10.1%	13.7%	9.7%	8.2%	12.5%	16.5%	
Pública	5.8%	8.5%	8.3%	7.0%	8.3%	6.0%	5.9%	6.3%	6.6%	
Total	10.6%	18.5%	20.6%	17.2%	20.0%	15.7%	14.1%	18.8%	24.3%	
Tasas de inversión y ahorro nacional										
(Inversión y ahorro/PIB)										
Ahorro público	3.4%	6.1%	3.0%	7.3%	-8.7%	7.2%	9.7%	8.8%	8.3%	
Inversión pública	5.6%	6.3%	8.5%	6.1%	7.8%	7.2%	7.3%	8.1%	8.2%	
Ahorro privado	13.3%	13.8%	13.5%	14.2%	8.4%	14.1%	12.9%	10.1%	7.2%	
Inversión privada	13.7%	11.9%	11.2%	11.8%	10.6%	11.4%	8.7%	9.1%	12.5%	
Ahorro externo	2.7%	-1.6%	3.2%	-1.8%	0.4%	-2.8%	-1.5%	4.8%	5.2%	
Tasas de cambio reales										
Banco de la República (1972=100)	98.9	89.7	80.9	114.3	117.6	127.4	124.0	117.4	118.1	
PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS ACTORES										
(Tasa de crecimiento anual)	2.3	0.4	-0.3	0.6	0.8	2.7	-2.6	1.3	1.9	
TASAS DE CAMBIO REALES										
Banco de la República (1972=1)	98.9	89.7	80.9	114.3	117.6	127.4	124.0	117.4	118.1	
Tasas de cambio respecto a (1975=100)										
Exportaciones no tradicionales	110.7	88.2	86.6	117.3	111.5	130.3	119.6	112.1	110.7	
Importaciones	104.2	90.2	81.0	120.5	99.5	128.3	112.1	96.9	97.5	
Índices relativos respecto al PIB (1975=100)										
Exportaciones no tradicionales	84.7	88.8	85.5	93.5	92.7	106.8	100.8	89.8	80.3	
Importaciones	87.2	86.9	79.5	94.7	85.0	106.5	98.2	83.4	80.5	

una fuerte inercia que se refleja en la renuencia de la inflación a bajar a ritmos acordes con las metas periódicamente fijadas por las autoridades monetarias. La presión sobre los precios de los bienes y servicios que no se comercializan internacionalmente, asociada al rápido crecimiento de la demanda en los últimos años, también ha contribuido a este resultado. Como consecuencia de ello, las metas de inflación se han incumplido, generando una falta de credibilidad en los anuncios correspondientes por parte del Banco de la República y el gobierno.

En los últimos años se ha hecho, además, un gran esfuerzo por modernizar diversas entidades públicas para adecuarlas a la nueva fase de desarrollo del país. Se han desarrollado igualmente nuevos mecanismos de participación del sector privado en la inversión en infraestructura y se diseñaron nuevos esquemas que permiten que agentes estatales, privados y mixtos coexistan y compitan en el suministro de servicios tradicionalmente monopolizados por el Estado.

El rápido crecimiento del sistema financiero en un ambiente más competitivo, pero sujeto a regulaciones prudenciales adecuadas, la creación y despegue de los inversionistas institucionales (sociedades fiduciarias y fondos de pensiones y cesantías), el establecimiento de mecanismos para canalizar inversión extranjera de portafolio, el rediseño de la banca de inversión y la introducción de innovaciones financieras se han reflejado en una importante profundización financiera. Adecuadamente utilizados, estos desarrollos pueden convertirse en mecanismos para apalancar un mayor esfuerzo de ahorro privado y aumentar la eficiencia con la cual dicho ahorro se transfiere a la inversión productiva.

El empleo urbano ha mostrado también una tendencia favorable. Hasta 1993 se mantuvieron las tendencias ascendente de la tasa de ocupación y descendente de la tasa de desempleo, que se habían iniciado en el segundo lustro de los años ochenta. La economía pudo absorber, por lo tanto, un crecimiento rápido de fuerza laboral urbana, generado por el aumento simultáneo de la población en edad de trabajar y en la participación laboral, reduciendo al mismo tiempo los niveles de desempleo. Este proceso coincidió con una disminución de los niveles de informalidad en las grandes ciudades y con una ligera mejoría en la estabilidad laboral entre 1988 y 1992. En efecto, entre 1988 y 1992 perdieron importancia relativa el empleo público (que se redujo del 9,8 al 8,8% del empleo total en las cuatro grandes ciudades) y el informal (que disminuyó del 49,9 al 47,7%); el empleo asalariado en empresas privadas medianas y grandes (más de diez trabajadores) creció, por el contrario, de manera dinámica al aumentar su participación en la generación de empleo total del 31,8 al 35,5%.

No obstante, algunas tendencias en materia de empleo no son favorables. Según el Dane, la crisis agropecuaria se manifestó en una pérdida de cerca de 230 mil puestos de trabajo en las zonas rurales del país entre 1991 y 1993. Este proceso coincidió, además, con una caída de los ingresos reales, un aumento en los niveles de pobreza y una proporción dramática de población rural en condiciones de indigencia, 37% en 1992.

En 1994, aunque la tasa de desempleo se mantuvo en niveles bajos para los patronos del país, se frenó la tendencia al aumento en la tasa de ocupación, en medio de una fuerte elevación de los ingresos reales de los trabajadores más calificados. La coincidencia de estas dos últimas tendencias

parece indicar que el mercado laboral ha comenzado a enfrentar desequilibrios estructurales. Mientras el desempleo sigue siendo alto en algunos sectores específicos (principalmente mujeres y jóvenes con algún grado de educación secundaria, pertenecientes a los estratos más pobres), la oferta de trabajadores con mayores grados de calificación escasea y amenaza con convertirse en una restricción al crecimiento de la economía. De hecho, la resistencia de la tasa de desempleo en Colombia a descender por debajo de un nivel relativamente alto fue identificada hace algunos años por la Misión Chenery como el reflejo de un importante componente de *desempleo estructural*, que explica en parte por qué, pese a su buen desempeño económico, Colombia ha tenido tradicionalmente uno de los niveles más altos de desempleo de América Latina.

Aunque el ritmo de crecimiento económico ha sido muy satisfactorio en los dos últimos años, la tasa de crecimiento del período 1991-1994 fue inferior, en medio punto porcentual, a la del período 1986-1990, pese al crecimiento mucho más rápido de la demanda agregada, tanto pública como privada (ver, al respecto, cuadro 2.1). Una característica particular de este crecimiento ha sido su dependencia de la producción de bienes no comercializables internacionalmente (construcción y servicios). Por el contrario, el ritmo de expansión de la producción de bienes comercializables internacionalmente (agricultura, minería e industria) se desaceleró en forma marcada. La fuerte crisis que han experimentado el sector agropecuario y varios sectores de la industria tradicional colombiana es el reflejo más claro de este desempeño insatisfactorio de los sectores comercializables.

Las exportaciones menores o no tradicionales han sido uno de los renglones más golpeados en los últimos años. En 1991 terminó la gran expansión de dichas exportaciones que se había iniciado en 1985. Durante este período las exportaciones menores se triplicaron, al crecer a un ritmo anual del 20,3%; por el contrario, pese a la apertura de mercados, en especial del venezolano y ecuatoriano en el marco de la integración andina, y a las preferencias otorgadas por los Estados Unidos y la Unión Europea, dicho ritmo se redujo al 5,4% entre 1991 y 1993 (1,9% si se excluyen las piedras preciosas). En los diez primeros meses de 1994 dicho crecimiento se aceleró ligeramente, pese a los efectos adversos de la crisis venezolana: en efecto, las exportaciones menores crecieron 8,6% en relación con los mismos meses de 1993 (10,5% si se excluyen las piedras preciosas).

Este giro es atribuible, ante todo, a la evolución de la tasa de cambio. Indica, por lo tanto, que dicha variable ha incidido en forma mucho más marcada sobre la evolución de la estructura productiva del país que los giros de la política comercial. Medida a través del indicador empleado por el Banco de la República, la tasa de cambio real se ha revaluado un 13% entre 1990 y 1994 y se encontraba en este último año un 3% por debajo del nivel alcanzado en 1986-1990. El deterioro de la competitividad de los productos exportados o sustitutos de importaciones ha sido, sin embargo, mucho mayor, ya que esta medida no tiene en cuenta la disminución que experimentaron en los últimos años los incentivos a las exportaciones menores y la protección arancelaria y para arancelaria. La evolución de las tasas de cambio reales efectivas, que incluyen dichos incentivos, indica que la tasa de cambio para las exportaciones menores se encontraba en 1994 un 12% por debajo de aquella alcanzada en 1986-1990 y que la protección conjunta que ofrecen frente a las

importaciones, la tasa de cambio y el régimen arancelario y para arancelario se había reducido un 24% en relación con dicho período (cuadro 2.1).

La productividad total de los factores ha mostrado un crecimiento lento en las últimas décadas: sólo 0,8% anual entre 1994. Sin embargo, entre 1966 y 1974, su crecimiento fue alto y sostenido, destacándose principalmente el período 1971-1974, durante el cual tuvo un aumento anual del 2,3%. De 1974 a 1989 la productividad experimentó una desaceleración y fuertes altibajos: una caída fuerte a mediados de los setenta y de nuevo en el primer lustro de los ochenta, y una recuperación durante el segundo lustro de esta misma década. En lo corrido de los noventa, el ritmo de crecimiento de la productividad total de los factores ha sido inferior al observado en 1986-1990 y, obviamente, a los registros de los países en desarrollo más exitosos. No obstante, a partir de 1992 se ha recuperado, al alcanzar registros cercanos al 2% en los dos últimos años.

Factores básicos que inciden sobre la productividad muestran atrasos considerables. La meta de una educación básica universal, establecida en la Constitución de 1991, está todavía muy distante, al tiempo que la calidad del sistema educativo se ha deteriorado. La inversión en desarrollo científico y tecnológico ha estado estancada en niveles relativamente bajos. Por otra parte, según se verá en la sección siguiente, el inadecuado estado de la infraestructura, en especial la vial, genera fuertes sobrecostos al sistema productivo.

La tendencia que ha experimentado el ahorro privado ha sido insatisfactoria. Al tiempo que el ahorro público se ha mantenido en niveles altos e incluso crecientes, la tasa de ahorro privado se ha reducido en forma marcada durante el proceso de apertura. En 1994 la tasa de ahorro del sector privado alcanzó sólo un 7,3% del PIB, que se compara muy desfavorablemente con los promedios de las dos últimas décadas (entre 13 y 14%). Esta evolución, mucho más que la recuperación de la tasa de inversión, es responsable del fuerte déficit que ha experimentado el sector privado en los últimos años, equivalente al 5,2% del PIB en 1994. El reflejo de ello ha sido el fuerte crecimiento en el endeudamiento externo del sector privado: así, mientras la deuda pública externa ha tenido una ligera tendencia a la baja, la deuda externa del sector privado ha aumentado rápidamente: de 3.261 millones de dólares a fines de 1992 a más de 8.300 millones de dólares en la actualidad.

Esta situación no es sostenible. Aunque flujos significativos y estables de ahorro externo contribuyen de manera decisiva al desarrollo del país, el ahorro privado doméstico debe tener una participación sustancial. La participación privada en el desarrollo de la infraestructura que prevé el Plan de Desarrollo requerirá una contribución adicional de la inversión privada, doméstica e internacional, equivalente a cerca del 3% del PIB. Si esta inversión descansa excesivamente sobre el crédito, la vulnerabilidad financiera del sector privado tenderá a aumentar. Para acelerar el crecimiento económico y conjurar a tiempo las tendencias adversas de la estructura financiera de las empresas, es necesario, por lo tanto, recuperar el ahorro privado doméstico.

II. EL ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA

La infraestructura y sus servicios relacionados contribuyen al desarrollo de un país al incrementar la productividad de los factores económicos, permitir la diversificación de la producción y la comercialización, aumentar la calidad de vida de los habitantes y responder a las necesidades de una población en crecimiento.

En las dos últimas décadas el país ha experimentado grandes avances en el desarrollo y cubrimiento de su infraestructura. Se han construido alrededor de 5.800 Km., de nuevas carreteras, al duplicarse la longitud de la red troncal nacional; se ha cuadruplicado la capacidad instalada de energía eléctrica y se han instalado 2,2 millones de nuevas líneas, multiplicando por cinco la oferta telefónica. De esta forma, entre 1970 y 1994, se incrementó la cobertura de los servicios de electricidad del 47 al 87% y se triplicó la densidad telefónica, que alcanzó en 1994 doce líneas por cada cien habitantes.

Sin embargo, ni el acervo ni la calidad de la infraestructura existente están acordes con la demanda generada por el crecimiento de la economía, ni son los adecuados para que el país pueda enfrentar los retos de la apertura y de la competencia mundial, en un contexto de internacionalización. Existen, en efecto, ineficiencias en la prestación de los servicios, que han ocasionado sobrecostos importantes al sector productivo y a la nación. En el sector transporte, los principales sobrecostos han sido generados por el mal estado de las vías, las bajas especificaciones de diseño, que aumentan los costos operativos y causan problemas de accidentalidad, y la ineficiencia del Estado para ejecutar obras a costos y plazos mínimos. Según estimativos del Departamento Nacional de Planeación, DNP los sobrecostos anuales del sector vial ascienden a 1,4 billones de pesos. Adicionalmente, existen sobrecostos por un inadecuado uso del transporte multimodal, equivalente a 200 mil millones de pesos, ya que el uso de los modos fluvial y férreo es muy reducido. Por otra parte, en todos los medios de transporte —incluidos aéreo, fluvial y férreo—, la falta de una política de mantenimiento ha generado tal grado de deterioro y atraso, que se requieren más de 400 mil millones de pesos para su rehabilitación y modernización.

Los sobrecostos generados por el sector eléctrico se deben principalmente a distorsiones de la estructura tarifaria, a racionamientos severos durante algunos períodos y a una gestión ineficiente que se refleja en altos niveles de pérdidas y en ausencia de programas de ahorro de energía. Estos sobrecostos ascienden a 550 mil millones de pesos al año. En el sector comunicaciones, los principales sobrecostos corresponden a problemas de disponibilidad del servicio, su calidad y distorsiones en tarifas. Anualmente ascienden a 189 mil millones de pesos.

Igualmente, los indicadores del acervo de la infraestructura colombiana son bajos si se comparan con los de países latinoamericanos de similar grado de desarrollo. Así, por ejemplo, la capacidad de generación eléctrica era en 1990 de 273 megavatios por cada millón de habitantes, por debajo del promedio latinoamericano de 346¹. Los indicadores de disponibilidad de vías sitúan también a Colombia en un lugar poco destacado: 9 km pavimentados por cada mil kilómetros cuadrados y km

¹ Megavatios generados por millón de habitantes para algunos países de América Latina: México, 285; Venezuela, 938; Brasil, 353; Argentina, 471; Chile, 327. La cifra para los Estados Unidos es de 3.040.

III. LA SITUACIÓN SOCIAL⁴

La información suministrada por los censos de población de 1973 y 1985 y la encuesta de caracterización socioeconómica de 1993 indican que, a lo largo de las dos últimas décadas, el país ha experimentado una disminución sustancial de la pobreza, medida a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas. Aunque tanto las áreas urbanas como rurales se han beneficiado de esa tendencia, ésta ha sido mucho más notoria en las primeras, con lo cual se ha ampliado labrecha rural-urbana. Así, la proporción de familias con alguna necesidad básica insatisfecha se redujo

⁴ En esta sección se utilizan tres metodologías diferentes para medir la pobreza. La primera es la de necesidades básicas insatisfechas, en la cual se identifican aquellos hogares con algunos atributos que demuestran la ausencia de consumos básicos o la baja capacidad de generación de ingresos (no disponibilidad o mala calidad de la vivienda, falta de conexión de servicios públicos, dependencia de la familia de jefes de bogar con baja escolaridad e inasistencia de los niños a la educación primaria). La segunda, la línea de pobreza, señala aquellos hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de un nivel de ingresos necesario para acceder a una canasta de consumo determinada. La tercera, construida a partir del sistema de identificación de beneficiarios de los subsidios del Estado, SISBEN, utiliza un indicador sintético de calidad de vida de la familia a partir de 150 variables que incluyen características sociodemográficas, tenencia de activos físicos, de propiedad raíz o activos financieros, educación de los padres y los niños, ocupación de todos los miembros del hogar, ingresos monetarios y no monetarios, que permiten clasificar las familias en seis estratos diferentes.

del 58,9 al 20,6% entre 1973 y 1993 en las cabeceras municipales, en tanto que en las rurales cayó del 87,9 al 58,9% en estos dos años. La diferencia es más notoria cuando se consideran los hogares en miseria (más de una necesidad básica insatisfecha): en las zonas urbanas la proporción de dichos hogares disminuyó del 13 al 6% entre 1985 y 1993, en tanto que en las zonas rurales sólo se redujo del 44 al 31% (cuadro 2.3). Ello evidencia no sólo la dificultad para dotar de infraestructura y de servicios áreas extensas con bajas densidades de población, sino también una mayor orientación del gasto público y de los servicios del Estado hacia las zonas urbanas del país.

La disminución persistente y marcada de la pobreza medida a través de las necesidades básicas insatisfechas contrasta con la escasa mejoría e incluso el deterioro que presenta el país si la pobreza se mide con base en los ingresos y las posibilidades de gasto de las familias. En efecto, la proporción de la población urbana con ingresos inferiores a la línea de pobreza se redujo del 48,6 al 44,0% entre 1978 y 1988, pero se incrementó al 46,4% en 1992. En el sector rural la pobreza, así medida, se redujo del 70,0 al 68,2% en los primeros dos años señalados, pero aumentó nuevamente al 69,5% en 1992. La brecha entre áreas urbanas y rurales es nuevamente mayor cuando se analizan los índices de indigencia o extrema pobreza. En 1992, mientras 3,7 de cada diez habitantes rurales eran indigentes, en las áreas urbanas esta relación era de 1,3 a 10.

El incremento en los niveles de pobreza, medidos a través de este indicador, está asociado con tres hechos. En primer término, con la fuerte crisis que experimentó el sector rural a comienzos de la década de los noventa, que se reflejó en una disminución del empleo y de los ingresos reales de los hogares. En segundo lugar, está relacionado con una caída de los ingresos reales de los hogares urbanos, del 6,8% entre 1984 y 1992, pese al aumento de la participación laboral. Finalmente, está asociada con la interrupción, en el segundo lustro de la década del ochenta, de la tendencia a la mejoría que había experimentado la distribución del ingreso durante la década de los setenta, sin que exista consenso sobre la existencia de tendencias claras de dicha variable desde entonces.

La mejoría de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas es consistente con la evidencia disponible sobre la evolución de otros indicadores sociales, la cual indica que desde los años cincuenta el país ha experimentado una mejora continua en las condiciones promedio de educación, salud y vivienda. No obstante, este proceso no ha sido homogéneo a lo largo del tiempo, del territorio nacional o de los diferentes grupos socioeconómicos (cuadro 2.4).

En el caso de la educación, el número promedio de años de estudio de la población con 24 años o más aumentó de 3,5 a 5,9 entre 1973 y 1993. Sin embargo, en el caso de la población pobre, dicho indicador sólo alcanzó, en 1993, 3,3 años: 4,3 en las áreas urbanas y 2,3 en las rurales. Este factor es una de las restricciones más severas para el ascenso social de amplios sectores de la población colombiana. Por otra parte, aunque la cobertura del sistema escolar ha aumentado, los excesivos niveles de repitencia y deserción son síntomas de la incapacidad de retención del sistema escolar y la baja calidad de la educación que reciben la mayoría de los niños y jóvenes colombianos; además, si bien el gasto público en educación ha tenido en Colombia una tendencia levemente ascendente, ha estado sujeto a fluctuaciones cíclicas y a una asignación que en algunos casos no beneficia a los

sectores más pobres, en particular aquella destinada a la educación superior. Su nivel (3,07% en 1993) es inferior al de muchos países latinoamericanos con niveles similares de desarrollo.

CUADRO 2.3
INDICADORES DE EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA, 1973-1993

	TOTAL 7 CIUDADES	CABECERAS MUNICIPALES	RESTO	TOTAL
POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS				
1973		58,9	87,9	70,2
1985		32,3	72,6	45,6
1986	20,1			
1988	16,8	22,9	61,5	39,3
1991	11,5	18,9	55,3	33,7
1993		20,6	58,9	32,2
POBLACION EN MISERIA				
1973		30,6	67,8	44,9
1985		12,6	44,4	22,8
1986	5,5			
1988	3,7	7,4	34,5	18,9
1991	3,2	5,7	25,9	14,0
1993		6,1	30,8	13,5
POBLACION BAJO LINEA DE POBREZA				
1978		48,6	70,0	56,3
1986	40,6			
1988	43,9	44,0	68,2	54,3
1989	39,2			
1991	39,9	46,2	70,4	56,2
1992	42,2	46,4	69,5	53,6
1994	30,3			
POBLACION BAJO LINEA DE INDIGENCIA				
1978		14,5	39,0	23,3
1986	11,3			
1988	11,0	11,6	36,3	22,1
1989	9,0			
1991	9,5	11,8	36,8	22,0
1992	10,5	13,0	37,0	20,5
1994	6,5			
CONCENTRACION INGRESO GINI RECEPTORES INDIVIDUALES				
1938				0,45
1951				0,53
1964		0,48		0,55
1971		0,54		0,53
1978		0,48		0,48
1988		0,45		0,48
GINI HOGARES				
1978	0,44		0,43	0,49
1988	0,42		0,48	0,49
1991	0,43		0,50	0,49
1992	0,44		0,46	0,49

FUENTE:

Cálculos DIOGS-LIDS con base en:

1938, 1951, 1964, 1971, 1978, 1988. LONDOÑO, 1990

1964: URRUTIA, 1984, para residentes urbanos excluyendo agricultores

1973, 1985: DANE, Censo de Población

1978: DANE Encuesta Nacional de Hogares, etapa 19 (mes 5)

1986, 1988, 1989, 1992: DANE Encuesta de Hogares (mes 9)

1988: REYES, 1987 Cifras para 1985, se incluyen todos los residentes urbanos

1991: DANE Encuesta de Hogares (mes 12)

1993: DNP - MISION SOCIAL, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

1994: DANE, Encuesta de Hogares (mes 3)

GINI HOGARES: DANE Encuesta de Hogares

etapas 19, 61, 74, 77; cifras con ajustes de ingreso. 7 ciudades, rural con cabeceras municipales con características rurales, total: 7 ciudades más rural.

muestran también una mejoría sistemática desde los años cincuenta. Los cambios en el perfil

epidemiológico evidencian igualmente la pérdida de la importancia relativa de las enfermedades típicas del subdesarrollo. Más aún, tanto los indicadores tradicionales como los más modernos de carga global de enfermedad se encuentran por encima del promedio latinoamericano, pero acusan grandes diferencias por regiones y grupos socioeconómicos y un preocupante aumento de la carga de enfermedad por traumas y violencia. No obstante, el acceso a los servicios de salud sigue siendo limitado e inequitativo: en 1993 el 19% de la población con necesidades de atención médica no tuvo acceso a servicios de salud; en las áreas rurales, la proporción correspondiente alcanzó un 29% y en el quintil más pobre de la población un 32%. La cobertura de los sistemas de seguridad social es aún baja para un país como el nuestro —20% de la población— e irrisoria en las áreas rurales y en los estratos más pobres de la población. Si bien el gasto público en salud se ha incrementado desde 1990, los bajos niveles históricos de ejecución indican una inadecuada gestión de muchas de las instituciones del sector.

Por otra parte, durante las últimas décadas las condiciones de las viviendas de los colombianos han mejorado, según se refleja en la ampliación de la cobertura de los servicios de energía, acueducto y alcantarillado, y en la disminución simultánea de la proporción de las viviendas con piso de tierra o paredes de material precario. No obstante, en términos absolutos, los hogares con problemas habitacionales han aumentado de 1,7 a más de 1,9 millones entre 1985 y 1993. La falta de servicios públicos continúa siendo la mayor deficiencia, seguida por el hacinamiento. A su vez, las diferencias en la calidad y servicios de la vivienda entre los sectores urbano y rural, si bien han disminuido, aún son considerables.

Una fotografía del perfil de la pobreza en 1993 indicó la diferencia marcada que existe en algunos atributos importantes entre los hogares pobres y no pobres (cuadro 2.5). Los hogares pobres tienen un mayor número de niños menores de once años y de miembros por familia. La incidencia de la jefatura femenina es también mayor en ellos.

Las desigualdades en los niveles de escolaridad son considerables. Mientras en las familias pobres la escolaridad del jefe y de su cónyuge no supera los tres años, en los no pobres es mayor de siete años. Ello tiene una incidencia decisiva sobre la capacidad para generar ingresos, dados los diferenciales significativos de remuneraciones asociados a mayor educación: el ingreso laboral promedio de los trabajadores con primaria incompleta equivale al 69% del de las personas con primaria completa, y al 42 y 18% del ingreso promedio de las que terminaron la educación secundaria y universitaria, respectivamente. Los programas de capacitación también discriminan en contra de los hogares pobres. Esta situación tiende a perpetuarse, en la medida en que los niños de las familias pobres reciben menos educación que en el resto de los hogares.

CUADRO 2.4
INDICADORES DE EDUCACIÓN, SALUD Y VIVIENDA
1951-1993

	1951	1964	1973	1978	1985 *	1993	1993
TASA DE ANALFABETISMO (15 AÑOS O MÁS)							
Urbana	21,1	15,0	10,5	9,6	8,4	6,6	
Rural	49,7	41,3	32,7	31,7	26,1	22,8	
Hombres	35,0	25,2	17,6	15,3	13,0	10,7	
Mujeres	40,2	28,9	19,4	18,2	14,1	11,6	
Total	37,7	27,1	18,5	16,8	13,6	11,1	

Las diferencias en las características laborales son igualmente marcadas. El número de personas del hogar por trabajador es mayor en las familias pobres, lo mismo que el porcentaje de jefes y,

especialmente, de cónyuges inactivos; lo que está asociado, sin duda, a la elevada carga de crianza característica de estos hogares. A su vez, los jefes y cónyuges ocupados son en mayor proporción trabajadores por cuenta propia, ayudantes familiares y empleados del servicio doméstico, mientras que los no pobres tienden a ser empleados particulares o del gobierno. El tamaño de las empresas donde trabajan es también diferente: el 84% de los jefes de los hogares pobres trabajan solos o en empresas de hasta cinco trabajadores.

CUADRO 2.5
CARACTERÍSTICAS DE LAS FAMILIAS POBRES Y NO POBRES

CARACTERÍSTICA	URBANO			RURAL			TOTAL		
	POBRE	NO POBRE	TOTAL	POBRE	NO POBRE	TOTAL	POBRE	NO POBRE	TOTAL
Personas por familia	4,18	3,70	3,79	4,48	3,88	4,19	4,32	3,73	3,91
Niños menores de 11 por fam.	1,46	0,85	0,97	1,57	1,02	1,33	1,51	0,88	1,07
% mujeres jefes de hogar	37,3%	29,3%	30,9%	25,4%	22,1%	23,9%	31,2%	28,0%	29,0%
% casadas y en unión libre	12,9%	14,0%	13,7%	19,7%	17,0%	18,6%	15,8%	14,4%	14,9%
% jefes hombres casad. y U.L.	90,6%	89,8%	89,9%	90,4%	90,0%	90,2%	90,5%	89,8%	90,0%
Escolaridad jefe hogar	3,21	7,69	6,78	2,12	4,32	3,09	2,65	7,09	5,74
Escolaridad conyuge	3,67	7,60	6,88	2,39	4,50	3,33	2,95	7,01	5,80
% inasistencia esc. de 6 a 11	14,8%	3,1%	6,7%	23,4%	11,0%	19,1%	19,5%	4,9%	11,2%
% inasistencia esc. de 12 a 18	36,0%	20,0%	24,1%	61,2%	45,0%	55,2%	49,2%	24,6%	33,6%
Causas inasis. esc. 6 a 11 % :									
No está en edad	10,8%	12,6%	11,4%	21,3%	18,2%	20,6%	17,7%	15,5%	17,1%
Faltan cupos	12,9%	20,5%	15,4%	7,5%	6,2%	7,2%	9,4%	13,1%	10,3%
Costos elevados	38,6%	13,3%	30,4%	27,7%	26,8%	27,5%	31,5%	20,3%	28,6%
Otros	37,7%	53,6%	42,9%	43,5%	48,8%	44,7%	41,5%	51,1%	44,0%
Causas inasis. esc. 12 a 18 % :									
No está en edad	8,7%	11,1%	10,2%	7,1%	8,3%	7,5%	7,7%	10,2%	8,9%
Costos elevados	35,5%	18,1%	24,5%	31,5%	27,8%	30,3%	32,9%	21,2%	27,4%
Necesita trabajar	15,0%	24,6%	21,0%	13,8%	16,1%	14,5%	14,2%	21,8%	17,8%
Otros	49,5%	40,0%	38,5%	34,8%	39,8%	36,3%	35,2%	39,9%	37,4%
% Jef y cony. sin capacitación:									
Jefe de hogar	93,3%	75,6%	79,3%	96,0%	88,3%	92,6%	94,7%	77,9%	83,0%
Cónyuge	92,5%	74,9%	78,2%	96,2%	87,9%	92,5%	94,6%	77,4%	82,5%
% jefes empleados capaci.	7,2%	26,7%	23,1%	4,2%	12,4%	7,9%	5,5%	24,0%	18,6%
% jefes desempleados capaci.	8,4%	25,4%	17,9%	13,3%	22,7%	15,7%	9,0%	25,3%	17,7%
% cony. empleados capaci.	9,9%	27,7%	20,7%	4,6%	16,3%	10,6%	7,4%	28,8%	23,8%
% cony. desempleados capaci.	19,9%	48,0%	43,5%	0,0%	7,5%	5,4%	12,7%	39,3%	34,2%
No pers. por trabajador	3,17	2,34	2,48	2,72	2,30	2,52	2,90	2,33	2,51
% actividad jefes de hogar :									
Empleado	32,6%	49,9%	46,3%	28,9%	42,8%	35,1%	30,7%	48,6%	43,2%
Patrón, Cuenta Propia	32,3%	27,9%	28,8%	49,4%	39,8%	45,1%	41,1%	30,1%	33,4%
Serv Domest. fam sin pago	5,5%	1,7%	2,5%	3,5%	2,5%	3,0%	4,5%	1,8%	2,6%
Pensión renti. incap. estud.	8,1%	10,6%	10,1%	4,2%	4,7%	4,5%	6,1%	9,5%	8,5%
Buscando Trabajo	2,5%	0,8%	1,2%	0,4%	0,2%	0,3%	1,4%	0,7%	0,9%
Oficios del Hogar	15,5%	7,6%	9,2%	12,0%	8,5%	10,4%	13,7%	7,7%	9,5%
No hizo nada	3,5%	1,5%	2,4%	1,6%	1,5%	1,6%	2,5%	1,5%	1,8%
% cónyuges inactivos	61,6%	52,9%	54,6%	72,6%	63,6%	68,6%	67,7%	55,0%	58,8%
% jefes en emp. hasta 5 trabaj.	79,3%	54,2%	58,8%	87,7%	73,5%	81,3%	83,9%	57,8%	65,5%
% jefes afiliados seg. social	6,1%	44,0%	36,2%	1,4%	18,5%	9,0%	3,7%	39,4%	28,6%
% cada fuente de ingresos :									
Salarios	42,3%	41,1%	41,2%	30,9%	37,6%	34,9%	36,6%	40,7%	40,2%
Ingresos Independ. Ganancias	42,0%	34,2%	34,9%	54,1%	40,9%	46,1%	48,0%	35,0%	36,7%
Otros	15,6%	24,6%	23,9%	15,0%	21,5%	19,0%	15,3%	24,3%	23,1%
Ingresos promedio familia	163.243	491.421	424.224	152.282	294.268	215.230	157.586	456.041	365.339
Servicios públicos									
% pobl. acceso agua potable	81,3%	98,6%	94,7%	20,5%	79,4%	44,6%	49,0%	95,1%	79,6%
% pobl. acceso alcantarillado	67,5%	97,6%	90,8%	7,6%	70,7%	33,3%	35,6%	92,6%	73,5%
% Propietarios vivienda urbana	62,8%	56,8%	58,0%						
% Productores agropecuarios:				47,2%	29,3%	39,3%			
% propietarios				37,6%	50,0%	41,7%			
% aparq. arrend. otros				25,3%	22,8%	24,5%			
% prod. agrop. sin tierra				37,0%	27,1%	33,8%			

FUENTE:
 Asesor de Dirección y Misión Social DNP con base en Encuesta CASEN e identificación población pobre a partir del SISBEN

Las condiciones descritas generan diferencias importantes en las fuentes de ingresos, monto de los mismos y afiliación a la seguridad social. Así, mientras la fuente de ingresos más importante de los

hogares no pobres son los salarios, en los pobres son los ingresos independientes. El ingreso familiar promedio de las familias no pobres en las áreas urbanas es tres veces el de las pobres y, en el área rural, dos veces. Así mismo, mientras el 39% de los jefes de hogar no pobres están afiliados a la seguridad social, en los hogares pobres esta proporción es apenas del 4%.

Las condiciones de las viviendas y el acceso a los servicios públicos son también inferiores en las familias pobres, lo cual deteriora la calidad de vida y eleva la carga de las labores domésticas. Por su parte, en las áreas rurales, las familias pobres tienden a vincularse más como productores agropecuarios que las no pobres; sin embargo, las formas de tenencia y propiedad de la tierra llevan a que únicamente un 37% sean propietarios o tengan derechos de propiedad, contra 50% en el caso de los hogares no pobres.

Un reciente estudio del Banco Mundial⁵ analiza cuáles factores contribuyen a aumentar o disminuir la probabilidad de ser pobres. Dicha probabilidad aumenta un 9,7% en el área urbana y 4,6% en la rural por cada hijo adicional, y en 10,5 y 4,0%, respectivamente, si la jefatura del hogar es femenina. Por el contrario, la probabilidad de ser pobres se reduce significativamente con la educación: decrece del 39,6% cuando el jefe de un hogar rural no tiene educación, a 7,9% cuando ha cursado doce años de estudio, y del 21,2 a 3,9% en las áreas urbanas. Así mismo disminuye, en el sector rural, del 35,9% cuando el cónyuge es analfabeto, al 14,5% cuando ha cursado secundaria, y en las urbanas del 16,9 al 6,7%. Por regiones, la Costa Atlántica tiene una incidencia de la pobreza mayor que la esperada, debido en lo fundamental a un mayor número de hijos y una menor educación de los jefes de hogar y de sus cónyuges, en comparación con otras regiones del país.

Este estudio y aquellos realizados por la Misión Social del DNP⁶ han mostrado la diferencia muy marcada que tienen distintos subsidios otorgados por el Estado sobre la distribución del ingreso. Estos análisis indican que hay algunos programas estatales que llegan en una alta proporción a los pobres: los programas de desarrollo rural —los del INCORA, PNR, DRI y Caja Agraria—, de educación primaria y los del ICBE. En todos ellos, más del 60% del gasto público se destina al 40% de los hogares más pobres. En otros casos, entre el 40% y el 60% del gasto lo reciben estos hogares: es el caso de los programas de educación secundaria y salud pública, de los subsidios cruzados del sistema de seguridad social y de aquellos que se otorgan por medio de las tarifas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Por último, el gasto público en educación superior es regresivo: sólo un 14% del gasto llega al 40% de hogares pobres. Esta incidencia distributiva es decisiva para analizar la asignación de recursos públicos a los distintos programas.

IV. VIOLENCIA Y JUSTICIA

Una de las grandes paradojas del país es la coexistencia de un desempeño económico satisfactorio, con altísimos niveles de violencia. En efecto, mientras Colombia ha alcanzado importantes

⁵ World Bank, *Poverty in Colombia*, Washington, diciembre de 1994

⁶ Carlos Eduardo Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Cap. 4, *mi meo*, Santafé de Bogotá, septiembre de 1994.

transformaciones en el campo del desarrollo económico, aún no ha podido construir una sociedad moderna, basada en el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil. Este contraste ha llevado a una profunda crisis social y política, que ha contribuido a la violencia y a la criminalidad que sufre hoy el país.

Las manifestaciones de esta violencia y criminalidad son variadas en términos de actores y expresiones regionales, y se entrelazan de manera compleja, de tal forma que es difícil delimitarlas con precisión. En este proceso inciden, además, otras causas que la instigan: las fuertes desigualdades económicas y sociales, la presencia de grupos gestores de violencia, la proliferación del porte de armas y el abuso en el consumo de bebidas embriagantes, entre otros factores.

No es fácil establecer la identidad de los agentes promotores de la violencia y la criminalidad y menos aún si éstos se encuentran organizados o dispersos. De los 28.173 homicidios cometidos en el país en 1993, únicamente el 6% es atribuible a la guerrilla, al narcotráfico o a los grupos paramilitares, mientras el 94% es el resultado de la acción de agentes difusos⁷. Estos últimos corresponden a diversos tipos de violencia, enraizados en la vida cotidiana, que se despliegan tanto en ámbitos privados como públicos.

Por otra parte, los grandes esfuerzos que han llevado a cabo las fuerzas armadas en los últimos años han permitido desarticular en buena medida los aparatos armados del narcotráfico, de los grupos de justicia privada y de los paramilitares. En alguna medida, sin embargo, ello ha resultado en una atomización de estos actores en pequeños grupos que continúan siendo responsables de los altos niveles de criminalidad del país.

La búsqueda de soluciones políticas al conflicto armado guerrillero que han llevado a cabo las últimas administraciones ha permitido la desmovilización de cinco organizaciones alzadas en armas y la reincorporación de casi cuatro mil personas a la vida civil, así como acelerar el aislamiento político y social de la lucha armada en el país. No obstante, esto condujo a nuevos focos de violencia en algunas ciudades a partir de la conformación de milicias populares, en una intención de la guerrilla por encontrar arraigo en asentamientos subnormales de varias ciudades.

El crecimiento de la criminalidad urbana ha significado un aumento en la sensación de inseguridad por parte del ciudadano común. Esta incertidumbre se ha visto reforzada por la desconfianza producida ante la degradación de algunos miembros de las instituciones creadas para proteger la sociedad y por el distanciamiento del ciudadano frente a algunas instituciones y procedimientos destinados a dirimir los conflictos, lo que crea en la población un sentimiento de indefensión que inhibe la colaboración ciudadana con las autoridades.

⁷ Camilo Echandía, "Dimensión económica de la violencia y la criminalidad en Colombia", mimeo, Santafé de Bogotá, 1994. Cifras posteriores de este acápite, sin fuente, son de estudio.

En las zonas rurales, la población civil sufre cotidianamente los efectos de los conflictos armados entre la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares y la fuerza pública. La débil presencia del Estado en estas regiones ha hecho más difícil el eficiente tratamiento de las fuentes de la violencia.

Paralelamente con el nuevo panorama que ofrecen los tipos de violencia en el país, muchos se asocian con una muy definida racionalidad económica, que ha encontrado en el delito una importante fuente de ingresos. El enorme poderío económico de sus actores les permite, además, corroer la justicia e incrementar la impunidad. También las organizaciones guerrilleras que hoy operan manejan una clara mentalidad empresarial, que las convierte en agentes económicos que han tendido a realizar acuerdos de convivencia con otros actores de violencia para proteger sus ganancias.

Entre 1990 y 1993 en promedio se denunciaron al año en el país 208 mil delitos, 49% contra el patrimonio económico, 43% contra la vida y la integridad personal, 7% contra la seguridad pública y 1% contra la libertad individual y otras garantías. Estas cifras de criminalidad, a pesar de tener en cuenta sólo los delitos denunciados, muestran la alta inseguridad a la que se ve sometida la ciudadanía.

Los delitos contra la vida y la integridad personal son la primera causa de la pérdida de los años de vida saludables de la población colombiana (26%), por encima del de las enfermedades transmisibles (22%). Esas lesiones intencionales, en unión con las accidentales, son responsables del 39% de los años de vida saludables perdidos para toda la población y de un 85% para la comprendida entre los 15 y los 44 años⁸. Los homicidios —la mayoría cometidos con arma de fuego— han aumentado de manera preocupante: pasaron de representar el 12% de los delitos contra la integridad personal en 1958-1963, al 28% de los mismos entre 1988-1993, mientras las lesiones personales disminuyeron del 63 al 45%. La letalidad de las agresiones se ha intensificado. Hoy, de cada cien mil colombianos, 77,5 son asesinados al año, una de las cifras más altas en el mundo y muy por encima de la observada para el promedio de doce países latinoamericanos (19,8)⁹. En las acciones contra el patrimonio económico, el atraco y el hurto agravado —que requieren altos niveles de organización— han aumentado su participación entre 1958-1963 y 1988-1993, al pasar, respectivamente, del 3,7 al 14% y del 4,3 al 13% del total de delitos contra el patrimonio económico¹⁰.

Estos graves niveles de violencia están acompañados, además, de una gran impunidad. Se estima que sólo una quinta parte de los delitos cometidos se denuncian. La administración de justicia presenta, por su parte, altos niveles de congestión, lo cual se evidencia en el número de procesos acumulados, que para 1993 era superior a los cuatro millones en todas las jurisdicciones, siendo la justicia penal la que presenta la situación más grave.

⁸ Ministerio de Salud, "La carga de enfermedad en Colombia", mimeo, Santafé de Bogotá, 1994.

⁹ Policía Nacional, Naciones Unidas, Organización Panamericana de la Salud.

¹⁰ Policía Nacional, *Revista Criminalidad*, Nos. 30-35.

En el campo penal, sólo 20 de cada cien delitos se denuncian, y de éstos, catorce prescriben. De los seis restantes, apenas tres terminan en sentencia. La acumulación anual en este campo, es decir, el número de procesos pendientes al finalizar el año frente a los que ingresan, es del 41 %. Se observan, además, problemas de organización, coordinación, comunicación y aplicación de criterios y procedimientos por parte de los organismos que apoyan la labor de investigación criminal, lo cual afecta los niveles de eficiencia¹¹.

La jurisdicción contencioso-administrativa, inicialmente considerada como la de mayor rendimiento, sufre de congestión, en especial en los asuntos laborales y contractuales. La duración promedio de un proceso en esta jurisdicción es de tres años.

La congestión y el atraso tienen su origen más en problemas de organización y gestión, y no necesariamente en el número de juzgados, materiales, equipos o recursos, si se toma en cuenta que los resultados obtenidos no han mejorado, pese al aumento de recursos humanos y financieros. Las principales causas administrativas de la sobrecarga de procesos podrían estar relacionadas con la existencia de zonas grises en materia de competencias, la debilidad en los mecanismos de planeación y gerencia sectoriales, la carencia de medios tecnológicos y la inadecuada distribución regional de los recursos. Además, las instancias no judiciales de resolución de conflictos no funcionan en forma adecuada por la carencia de una reglamentación específica y de un conocimiento del ciudadano común sobre el funcionamiento de dichas instancias.

V. LA CRISIS AMBIENTAL

Colombia tiene una gran riqueza de recursos naturales: 10% de la fauna y flora mundiales, 19% de las especies de aves del planeta, más de 56 mil especies de plantas fanerógamas y más de mil ríos permanentes. Sin embargo, el uso irracional de estos recursos ha conducido a su creciente deterioro, al aniquilamiento de la biodiversidad, la deforestación, la degradación del suelo, el desecamiento de las fuentes de agua, la destrucción de manglares y la contaminación del agua y el aire. En fin, un deterioro ambiental que afecta el bienestar actual y futuro de la población.

Las causas de los procesos de deterioro ambiental en el país son numerosas, pero entre ellas vale la pena destacar: 1) las condiciones de libre acceso a buena parte de los recursos naturales, lo que ha llevado a tasas de extracción muy superiores a las que serían socialmente deseables; 2) la ausencia de mecanismos que permitan cobrar por el deterioro ambiental —es decir, por las externalidades negativas— que generan muchas actividades productivas; 3) la pobreza y los bajos niveles educativos de gran parte de la población colombiana, que la llevan a consumir intensamente los recursos naturales y no le permiten acceder con facilidad a tecnologías con las que podría mejorar su ingreso sin deteriorar el medio natural; a su vez, los grupos más pobres son los más vulnerables a la contaminación, la degradación del entorno y los desastres causados por el inadecuado manejo de los recursos naturales; 4) los patrones de consumo, particularmente de los

¹¹ Consejo Superior de la Judicatura, "Plan de desarrollo de la justicia 1994-1998", mimeo, Santafé de Bogotá, noviembre de 1994, p. 25, y Ministerio de Justicia, "Justicia para la gente", mimeo, Santafé de Bogotá, noviembre de 1994, p. 8.

grupos más ricos de la población, que se caracterizan por el uso ineficiente de los recursos naturales renovables; 5) múltiples factores de carácter internacional, tales como los términos inequitativos de intercambio de productos básicos, la demanda de recursos de la fauna y la flora silvestres, el consumo de drogas ilícitas, que contribuyen a la deforestación de valiosos bosques, y los daños ocasionados a los recursos naturales comunes, como son el agotamiento de la capa de ozono o el sobrecalentamiento de la atmósfera; 6) la reducida investigación en recursos naturales renovables y en el manejo de la contaminación, que ha redundado en una base científica y en un sistema de información inadecuados para sus tentar las propuestas de manejo de los recursos naturales; 7) la ineficacia de la administración pública para afrontar y orientar soluciones concretas a los problemas ambientales.

A la fecha, más del 30% de la cobertura forestal nativa ha sido destruida. Este proceso continúa, ya que se deforestan entre 300 mil y 800 mil hectáreas por año, con un número probable de 600 mil ha/año. A pesar de ello, en los últimos seis años sólo se plantaron 94 mil ha y el total reforestado en las dos últimas décadas no supera las 300 mil ha. De los 48 millones de hectáreas de bosques que aún quedan en pie, el 82% constituyen zona de reserva forestal. De éstas, un 60% son poco susceptibles de deforestación por estar localizadas en el ecosistema amazónico, pero cerca de seis millones de hectáreas en la zona andina y las regiones costeras pacífica y atlántica son accesibles y se encuentran en proceso de destrucción.

A pesar de los variados esfuerzos realizados por los gobiernos para promover la reforestación, la industria colombiana depende aún de los bosques naturales para el abastecimiento de materias primas: alrededor del 65% del consumo total de productos forestales proviene de bosques naturales en la Costa Pacífica.

Con el fin de conservar su riqueza natural, el país ha desarrollado un sistema nacional de áreas protegidas. En la actualidad cuenta con 33 parques nacionales, dos reservas naturales, siete santuarios de flora y fauna, y una zona ecológica especial. Este sistema, que cubre un área de nueve millones de hectáreas, presenta restricciones para su manejo eficiente, en razón de problemas de tenencia de tierra, presiones colonizadoras, una administración centralizada de los mismos, la subvalorización de los servicios que prestan, la falta de recursos humanos calificados, la escasez de recursos financieros, la poca participación ciudadana en su conservación, la producción y transporte de narcóticos en los mismos, y los problemas de violencia y conflicto social.

Colombia es un país rico en recursos hídricos, pero su uso es deficiente. El rendimiento hídrico promedio es de 58 l/s/km que presenta notables variaciones interregionales e ínter temporales como resultado de los ciclos hidrológicos. Así, existen zonas donde estos rendimientos superan los 140 l/s/km y cinco millones de hectáreas están sometidas a inundaciones periódicas, pero en el 14% del territorio nacional hay déficit de agua. Así mismo, el agua subterránea es una fuente potencial importante para el abastecimiento, ya que 31% del agua dulce del país está contenida en los acuíferos. Además, el territorio nacional cuenta con más de 2,5 millones de hectáreas de humedales con una alta productividad de biomasa, que contienen el 87% del volumen de los cuerpos de agua de corriente. Estas áreas inundables, asociadas con las ciénagas, están localizadas principalmente

en la región caribe y en las planicies aluviales y altillanuras de la Orinoquia. Por último, el país cuenta con los océanos Pacífico y Atlántico, ecosistemas vitales para el desarrollo sostenible.

No obstante la riqueza en recursos hídricos, las alteraciones en los ecosistemas que regulan el agua han generado problemas de escasez. Las cuencas en los páramos, 2,6% del territorio colombiano, que retienen grandes cantidades de agua que al dosificarse garantizan un caudal continuo a las corrientes, son inadecuadamente utilizadas y afectan áreas estratégicas para la sostenibilidad de la red hídrica nacional. Además, hay una sobreexplotación y contaminación del agua y graves indicios de desertificación en diversas regiones del territorio nacional. A su vez, el 23% de la población no dispone del suministro de agua para uso doméstico y ciudades como Santa Marta, Pasto y Tunja han sufrido severos racionamientos del servicio de agua por agotamiento de sus fuentes abastecedoras. Por otra parte, el uso de aguas subterráneas se hace de manera poco eficiente, con sobreexplotación en algunos acuíferos de zonas como la Sabana de Bogotá, La Guajira y Córdoba. Se des conoce también la importancia de los humedales, vitales para la regulación ecológica. Una parte importante de ellos ha sido desecada y otros tantos sufren contaminación de origen industrial, agrícola, pecuario o doméstico. Igualmente se han degradado ecosistemas de alta productividad ictiológica como ciénagas, manglares y arrecifes de coral. En las zonas costeras se presentan altos niveles de contaminación en los puertos.

Por sus características geológicas, topográficas y climáticas, Colombia es un país propenso a sufrir desastres naturales como terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos, avalanchas y huracanes, entre otros. Los eventos que más afectaron el territorio nacional en 1993 fueron, en su orden: inundaciones (76,5%), vendavales (14,1%) deslizamientos (4%), sismos (2,9%), erupciones volcánicas y otros (2,5%). A pesar de que los sismos se presentan en un porcentaje menor, su capacidad de destrucción es grande. La región pacífica es de alta vulnerabilidad sísmica y tsumagénica (maremotos), situación que entraña riesgos de inundación y destrucción.

Por otra parte, junto a la deforestación y el mal uso de los recursos hídricos, se presenta una degradación permanente del suelo. El 49,5% de los suelos registra algún grado de erosión, de la cual un 23,4% es catalogada como severa, particularmente en la zona andina. Se estima que anualmente entre 170 mil y 200 mil hectáreas de terreno quedan sujetas a erosión.

La diversidad de los recursos edáficos, hídricos y climáticos, determinada por las características de la cadena montañosa de los Andes, otorga ventajas comparativas para la producción agropecuaria. Ello exige un uso apropiado del suelo y la utilización de tecnologías y prácticas de cultivo adecuadas a las condiciones locales. No obstante, la deforestación, los conflictos por la propiedad de la tierra, un uso inconveniente del suelo y de tecnologías, perpetúan el desarrollo de sistemas de producción agrícola en zonas sin esa vocación y la utilización de tecnologías inadecuadas en áreas potencialmente útiles para la agricultura, lo cual ha conducido a procesos de erosión y pérdida de la capacidad productiva de los suelos.

El deterioro ambiental, el inadecuado manejo de los recursos naturales y la deficiente prevención de riesgos son responsables de múltiples de sastres. Las poblaciones más pobres son las más vulnerables a ellos, ya que se localizan en zonas de alto riesgo de inundación o en sitios inestables en los límites de las ciudades.

La calidad del medio ambiente de los centros urbanos más importantes del país se ha deteriorado significativamente en las últimas décadas. Los principales problemas de calidad de aguas originados por fuentes puntuales de contaminación pueden agruparse de la siguiente manera: 1) descargas de materia orgánica de fuentes residenciales e industriales, que reducen o eliminan completamente el oxígeno disuelto de las corrientes, al causar impactos sobre la vida acuática y su calidad estética; 2) presencia de organismos patógenos por descargas de origen residencial y de algunos tipos de industrias, que representan riesgos severos para la salud de consumidores de agua de las fuentes receptoras o de productos agrícolas regados con ellas; 3) presencia de sustancias peligrosas descargadas por las industrias, las cuales pueden propiciar efectos acumulativos o persistentes, de consecuencias aún más graves para la salud.

Menos del 5% de los 1.044 municipios del país tratan sus aguas residuales antes de disponerlas y, entre las ciudades de mayor tamaño, tan sólo Bucaramanga cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales. Además, los problemas de calidad de aguas originados por fuentes no puntuales han sido estudiados de manera inadecuada en el país. Estimativos preliminares sugieren que la aplicación de pesticidas en 1,2 millones de hectáreas, que se dedican a los ocho cultivos con mayores consumos, es de 9 a 13 kg/ha/año, en tanto que la aplicación de fertilizantes en los 4,5 millones de hectáreas de zona agrícola oscila entre 230 y 290 kg/ha/año. Estas cifras sugieren que en algunas zonas del país pueden existir problemas importantes de contaminación por escorrentía y percolación agrícola.

El manejo de unas 14 mil toneladas de residuos sólidos domésticos producidos diariamente en el país es aún muy deficiente. Algunas ciudades como Santafé de Bogotá, Medellín, Cartagena o Manizales cuentan con rellenos sanitarios, pero sus especificaciones y manejo son inapropiados. Las labores de almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición de las aproximadamente 700 toneladas de residuos peligrosos producidas cada día ocasionan problemas ambientales críticos.

Los niveles de contaminación del aire en algunas de las principales ciudades como Barranquilla, Santafé de Bogotá, Cali, Medellín y Sogamoso superan las normas existentes. Estas concentraciones se elevan en los períodos de inversión térmica, frecuentes particularmente en los primeros meses del año. A nivel nacional, las fuentes móviles contribuyen con cerca del 61% del volumen total generado de monóxido de carbono, hidrocarburos, óxidos de nitrógeno, partículas en suspensión y óxidos de azufre, y las fuentes fijas aportan el 39% restante. En el sector industrial, se han identificado cerca de 5.600 fuentes importantes de contaminación, de las cuales un 80% se concentra en los siete corredores industriales: Santafé de Bogotá-Soacha, Cali-Yumbo, Medellín-Valle de Aburrá, Valle del Sogamoso, Barranquilla-Soledad, Barrancabermeja y Cartagena - Mamonal.

En las últimas décadas se han identificado amenazas al medio ambiente cuya naturaleza es de carácter global y que para su solución requieren acciones concertadas a nivel mundial. Entre estas amenazas, las principales son: 1) la creciente emisión de gases, tales como el metano y dióxido de carbono, que pueden tener como efecto el calentamiento de la superficie de la tierra y los cambios subsecuentes en el clima; 2) la producción de sustancias que destruyen la capa de ozono, tales como los fluorocarbonados, que tienen como efecto la penetración de rayos ultravioletas a la superficie de la tierra, con graves consecuencias para la vida en el planeta y en particular para la salud humana; 3) la destrucción masiva de los bosques, en particular de los tropicales, con el consecuente declive de la biodiversidad y posibles desequilibrios ecológicos; 4) la sobrepesca, las prácticas inadecuadas de aprovechamiento de los recursos del mar y costeros, y la contaminación de los océanos, que ponen en peligro la existencia de ecosistemas críticos para la vida marina.

Adicionalmente, es necesario subrayar una amenaza que se cierne sobre los países en desarrollo en su camino hacia el desarrollo sostenible: la tendencia que se observa en el comercio internacional de utilizar lo ambiental como una barrera para impedir el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados. Así lo confirma la reciente experiencia de Colombia con el atún y las diversas situaciones presentadas con la exportación de pieles de los zocriaderos, las flores y el carbón, para mencionar los casos más significativos.

Por otra parte, la carencia de una política explícita de población que oriente y articule acciones en la búsqueda de metas de crecimiento, estructura y distribución poblacional, así como de la relación entre pobreza y medio ambiente, se traduce en la inexistencia de instancias de articulación y coordinación de acciones entre población y medio ambiente.

La Constitución de 1991 estableció la función ecológica de la propiedad, señaló los deberes y derechos ambientales a cargo del Estado y de los ciudadanos, ordenó la formulación de políticas ambientales como parte del Plan Nacional de Desarrollo e introdujo la noción de desarrollo sostenible como meta para la sociedad. Acorde con este mandato, se expidió la Ley 99 de 1993 y se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, SINA. Se fijaron así los principios de una política ambiental coherente, con unas bases jurídicas, institucionales, técnicas y financieras para garantizar una gestión ambiental verdadera, efectiva y eficiente. Estas reformas, ya iniciadas, deben continuar en este cuatrienio con la organización y puesta en marcha del sistema nacional ambiental y la inclusión de lo ambiental como un factor de desarrollo en las políticas y programas que adelante el Estado.

VI. ESTRUCTURA Y TAMAÑO DEL ESTADO COLOMBIANO

La Constitución de 1991 incorporó y amplió el principio de intervención estatal que las reformas de 1936 y 1968 le habían incluido a la vieja Constitución de 1886. Así, se establecen como parte de los objetivos de la intervención estatal, “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”; “distribuir en forma equitativa las oportunidades y los beneficios del desarrollo”, y “la preservación de un ambiente sano”. Crea, además, un complejo sistema de planeación nacional y

regional, articulado en torno a un sistema nacional de planificación, donde están representados las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Así mismo, la nueva Carta Política incluyó la noción de *democracia participativa*, instrumento que permitió la creación de nuevos espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Fortaleció, además, el proceso de descentralización, amplió los espacios de concertación económica y abrió nuevas posibilidades de participación del sector privado en la prestación de servicios públicos y sociales.

Si bien en la década de los noventa el gasto público se incrementó en forma notable, en parte como respuesta a los cambios institucionales y a las nuevas responsabilidades consagradas en la Constitución de 1991, el Estado colombiano es pequeño en comparación con países de similar nivel de desarrollo.

Medido por el tamaño del gasto público, el Estado colombiano ha mostrado un ritmo de crecimiento escalonado a lo largo de las últimas décadas: de representar 12,6% en la primera mitad de los años sesenta, 20,0% en igual período de los setenta y 25,5% durante el primer lustro de los ochenta, alcanzó un nivel de 30,2% en promedio entre 1990 y 1994. Tanto en los años setenta como en la década actual, el principal impulsor del gasto fue la administración pública, mientras que en los años ochenta este papel correspondió a las empresas industriales y comerciales del Estado (cuadro 2.6).

No obstante lo anterior, el Estado colombiano, medido a través del gasto del gobierno central, aún tiene un tamaño normal o es incluso relativamente pequeño. En efecto, en 1992 los gastos del gobierno central colombiano como proporción del PNB eran muy inferiores a los de los países desarrollados. Eran, igualmente, más bajos que los de los países asiáticos de rápido crecimiento, NIC, y se encontraban entre los más bajos de América Latina. Aun si se tienen en cuenta los aumentos más recientes, estas afirmaciones son todavía válidas.

En términos estructurales, el Estado colombiano ha experimentado dos cambios importantes en los últimos años. El primero es la apertura a la actividad privada de sectores tradicionalmente reservados al sector público, tanto en infraestructura, como en servicios sociales —seguridad social—. Este proceso ha estado acompañado, en forma todavía incipiente, por el desarrollo de marcos regulatorios apropiados, que garanticen la competencia en la prestación de los servicios hasta donde sea posible, y la defensa de los consumidores. No obstante, algunos de los ensayos iniciados de apertura de la infraestructura a agentes privados, ha implicado riesgos elevados para el Estado en forma de garantías de rentabilidad de diferente tipo, que en algunas ocasiones pueden resultar onerosas. El avance de este proceso requiere, por lo tanto, la consolidación y desarrollo de regulaciones apropiadas y de mecanismos de participación en los cuales el sector privado asuma efectivamente los riesgos que implica toda actividad de inversión.

El segundo cambio importante que experimenta el Estado es la transferencia de responsabilidades políticas, fiscales y de gasto público a los niveles subnacionales de gobierno. Las transferencias de recursos y responsabilidades fueron consagradas en los artículos 356 y 357 de la Constitución

Nacional y en sus desarrollos posteriores, fundamental mente en la Ley 60 de 1993 de competencias y recursos. Este proceso no ha estado acompañado, sin embargo, de un fortalecimiento institucional de la débil estructura fiscal de las entidades territoriales, sobre todo de los departamentos. Como resultado de ello, las finanzas de las entidades territoriales han mostrado una dependencia cada vez mayor de transferencias del nivel central.

CUADRO 2.6
TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO (% del PIB)

	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
GASTOS CORRIENTES	9,2%	9,8%	14,7%	13,5%	17,8%	19,1%	22,2%
Administraciones públicas	8,0%	8,8%	13,7%	12,5%	15,9%	15,7%	18,5%
Empresas públicas no financieras	1,3%	1,0%	0,9%	1,0%	1,9%	3,4%	3,8%
INVERSION	3,3%	4,6%	5,4%	5,5%	7,7%	8,2%	7,9%
Administraciones públicas	1,6%	2,2%	3,3%	2,7%	3,8%	3,2%	3,2%
Empresas públicas no financieras	1,7%	2,4%	2,1%	2,8%	3,9%	4,9%	4,7%
GASTO TOTAL	12,6%	14,5%	20,0%	19,0%	25,5%	27,2%	30,2%
Administraciones públicas	9,6%	11,0%	17,0%	15,2%	19,6%	18,9%	21,7%
Empresas públicas no financieras	3,0%	3,4%	3,1%	3,8%	5,8%	8,3%	8,5%
INGRESOS CORRIENTES	14,0%	15,6%	18,3%	19,6%	20,5%	25,8%	31,4%
Administraciones públicas	11,0%	13,1%	15,9%	17,3%	16,8%	19,6%	23,8%
Empresas públicas no financieras	3,0%	2,4%	2,4%	2,3%	3,7%	6,1%	7,5%
AHORRO BRUTO	4,7%	5,7%	3,6%	6,1%	2,7%	6,7%	9,1%
Administraciones públicas	3,0%	4,3%	2,1%	4,8%	0,9%	4,0%	5,4%
Empresas públicas no financieras	1,7%	1,4%	1,5%	1,3%	1,8%	2,7%	3,7%

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales - Estimaciones UMACRO-DNP.

El cuadro 2.7 presenta la evolución de los ingresos y gastos del sector público por niveles de gobierno. Allí se observa que mientras en 1981 los ingresos propios de los departamentos constituían el 19,5% de los ingresos totales del sector público y 3,2% del PIB, en 1994 representaban tan sólo 8,8% de los ingresos totales del sector público y 2,9% del PIB. En el mismo período, el gasto total de los departamentos como proporción del PIB se incrementó de 4,3 a 5,1%. Como consecuencia de estas tendencias, el grado de dependencia fiscal de los departamentos aumentó en forma considerable. Así, mientras en 1981 la relación de ingresos propios a gastos era del 0,74%, para 1994 había disminuido a 0,56%.

La estructura fiscal de los municipios ha sido más dinámica. Sus ingresos propios crecieron en términos reales entre 1981 y 1994 a una tasa de 9,3% anual, superior al crecimiento del PIB, aunque inferior al crecimiento de los ingresos del nivel central (11% anual). Por este motivo, aunque los ingresos propios de los municipios aumentaron como proporción del PIB, del 2,1 a 4,2%, su participación en los ingresos totales

CUADRO 2.7
INGRESOS PROPIOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO,
SPNF, POR NIVELES DE GOBIERNO NETO DE TRANSFERENCIAS
 (Millones de pesos de 1994)

	1981			1985			1990			1994		
	\$ Mil	% PIB	% SPNF	\$ Mil	% PIB	% SPNF	\$ Mil	% PIB	% SPNF	\$ Mil	% PIB	% SPNF
Nivel Nacional												
1. Ingresos Propios	3.685	11,1	67,6	5.554	15,3	72,5	7.792	17,1	72,1	13.877	25,8	78,5
1.1 Tributarios	3.296	9,9	60,4	4.048	11,1	52,8	5.623	12,3	52,0	9.044	16,8	51,2
1.2 No Tributarios	1.141	3,4	20,9	1.738	4,8	22,7	2.350	5,2	21,7	5.247	9,8	29,7
1.3 Ajuste (1)	(752)	-2,3	-13,8	(232)	-0,6	-3,0	(181)	-0,4	-1,7	(414)	-0,8	-2,3
2. Gastos	4.788	14,4	64,1	5.564	15,3	63,7	6.379	14,0	58,6	9.894	18,4	60,8
2.1 Corrientes	3.254	9,8	43,6	3.503	9,6	40,1	5.087	11,2	46,7	6.925	12,9	42,5
2.2 Inversión	1.534	4,6	20,5	2.061	5,7	23,6	1.292	2,8	11,9	2.969	5,5	18,2
Nivel Departamental												
1. Ingresos Propios	1.065	3,2	19,5	1.109	3,0	14,5	1.446	3,2	13,4	1.548	2,9	8,8
1.1 Tributarios	533	1,6	9,8	609	1,7	8,0	734	1,6	6,8	821	1,5	4,6
1.2 No Tributarios	451	1,4	8,3	399	1,1	5,2	456	1,0	4,2	527	1,0	3,0
1.3 Otros (2)	81	0,2	1,5	101	0,3	1,3	256	0,6	2,4	201	0,4	1,1
2. Gastos	1.442	4,3	19,3	1.607	4,4	18,4	2.009	4,4	18,5	2.742	5,1	16,8
2.1 Corrientes	1.202	3,6	16,1	1.311	3,6	15,0	1.508	3,3	13,9	2.292	4,3	14,1
2.2 Inversión	240	0,7	3,2	297	0,8	3,4	500	1,1	4,6	450	0,8	2,8
Nivel Municipal												
1. Ingresos Propios	704	2,1	12,9	1.001	2,7	13,1	1.571	3,4	14,5	2.249	4,2	12,7
1.1 Tributarios	253	0,8	4,6	327	0,9	4,3	445	1,0	4,1	578	1,1	3,3
1.2 No Tributarios	431	1,3	7,9	635	1,7	8,3	882	1,9	8,2	1.418	2,6	8,0
1.3 Otros (2)	20	0,1	0,4	40	0,1	0,5	244	0,5	2,3	253	0,5	1,4
2. Gastos	1.239	3,7	16,6	1.559	4,3	17,9	2.498	5,5	22,9	3.641	6,8	22,4
2.1 Corrientes	603	1,8	8,1	817	2,2	9,4	1.165	2,6	10,7	1.799	3,3	11,1
2.2 Inversión	637	1,9	8,5	742	2,0	8,5	1.333	2,9	12,2	1.842	3,4	11,3
Ingresos Totales SPNF	5.454	16,4	100,0	7.664	21,0	100,0	10.809	23,7	100,0	17.675	32,9	100,0
Gastos Totales SPNF	7.469	22,4	100,0	8.731	24,0	100,0	10.886	23,9	100,0	16.277	30,3	100,0

(1) Se refiere al ajuste que resulta al netear las transferencias interpúblicas (corrientes y de capital).

(2) Incluye: Regalías, FNR a partir de 1994 y recursos de capital.

Fuente: UAEDT-UMACRO-DNP.

del sector público disminuyó del 12,9 al 12,7%. Por su parte, los gastos de los municipios se incrementaron en forma más dinámica, del 3,7 a 6,8% del PIB; por este motivo, el grado de dependencia fiscal cayó, a diferencia de lo sucedido con los departamentos: del 0,57 a 0,62 entre 1981 y 1994.

Esta excesiva y creciente dependencia fiscal, así como la lentitud del proceso efectivo de transferencia de responsabilidades y competencias podrían convertirse, si no se corrigen a tiempo, en una seria amenaza para las finanzas públicas consolidadas. Al tiempo que se consolide en los próximos años la transferencia de competencias y recursos, es necesario fortalecer institucional y fiscalmente las entidades territoriales, para evitar que el proceso de descentralización reduzca la eficacia de la acción pública o termine por perjudicar la estabilidad macroeconómica.



**La estrategia
macroeconómica**

La estrategia macroeconómica del gobierno garantizará el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, el manejo adecuado de las bonanzas cafetera y petrolera y la apertura de la economía, al fomentar activamente la creación de empleo y corregir al mismo tiempo las tendencias adversas que han experimentado en los últimos años las tasas de cambio real y de ahorro privado. Dada la arraigada indización de la economía, asociada a dos décadas de inflación relativamente estable, el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos básicos, aunque indispensable, no es una condición suficiente para garantizar el descenso de las tasas de inflación. Por este motivo, el gobierno ha propuesto la realización de un PACTO DE PRODUCTIVIDAD, PRECIOS Y SALARIOS que complementen los esfuerzos que en materia macroeconómica acuerdan el gobierno y el Banco de la República. Por otra parte, frente a los efectos nocivos que ha generado el contrabando e importaciones masivas realizadas en condiciones distorsionadas de precios, el proceso de apertura exige algunos ajustes orientados a fortalecer la función aduanera y los mecanismos de salvaguardia y defensa frente a la competencia desleal.

Esta política macroeconómica, unida a las estrategias social y de competitividad, permitirá mantener un ritmo de crecimiento promedio del producto interno bruto del 5,7% anual entre 1994 y 1998 (capítulo 4). El crecimiento del PIB per cápita, del 3,8% anual, será uno de los más altos de la historia económica del país; de hecho, sólo es comparable con aquellos que alcanzó el país durante el segundo lustro de los años veinte y entre 1967 y 1974. Este patrón de crecimiento, complementado por una política activa de generación de empleo, permitirá crear más de 1,5 millones de nuevos puestos de trabajo durante el período de ejecución del Plan. La dinámica de generación de empleo se detalla en el capítulo 8 del Plan.

1. DEFENSA DE LA TASA DE CAMBIO

La justificación básica de la apertura económica descansa sobre las ventajas de una mayor especialización de la economía, que permite explotar las economías de escala y orientar los recursos productivos hacia aquellos sectores en los cuales el país tiene ventajas competitivas. Las virtudes de la especialización son obviamente mayores en economías pequeñas, como la nuestra, cuyas posibilidades de profundización productiva a través de la sustitución de importaciones están virtualmente agotadas. De lograrse este propósito, el dinamismo del sector exportador tiende a generar un círculo virtuoso de mayor inversión e incrementos en productividad, que se traduce en mayores ritmos de crecimiento económico.

La experiencia de los últimos años indica, sin embargo, que este proceso dinámico de crecimiento exportador no es un producto automático de la liberación comercial. Requiere como contrapartida esfuerzos por garantizar el capital humano y la infraestructura necesaria para un mayor crecimiento económico y políticas sectoriales activas orientadas a mejorar las condiciones de competitividad. Igualmente importante, esta experiencia indica que el objetivo de acelerar el desarrollo exportador no se alcanzará si no se logra quebrar la tendencia adversa que ha experimentado la tasa de cambio real en los últimos años. En efecto, la revaluación real del peso ha frenado a partir de 1991 el crecimiento del sector exportador y ha hecho que la expansión global de la economía recaiga en

forma excesiva sobre los sectores productores de bienes no comercializables internacionalmente. La defensa de la tasa de cambio real y la reversión gradual del proceso de apreciación del peso observado entre 1991 y 1994 son, por lo tanto, uno de los requisitos esenciales para que el proceso de internacionalización de la economía tenga éxito.

En los dos últimos años, la fuente fundamental de presión sobre el mercado cambiario, que se reflejó en la tendencia a la revaluación del tipo de cambio, ha provenido de los flujos de capital del sector privado. En efecto, pese a la bonanza cafetera, en 1994 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se acercó a los tres mil millones de dólares. Esto indica que, salvo por condiciones coyunturales en el mercado cafetero, que han sido manejadas mediante un mecanismo específico de estabilización, las operaciones corrientes no son las que generan presiones sobre el mercado cambiario. Las proyecciones de la balanza de pagos corroboran esta apreciación, ya que indican que, con los niveles actuales del tipo de cambio real, la economía arrojaría déficits corrientes significativos aun cuando se inicie la bonanza petrolera en 1997 y 1998. Como, además, el endeudamiento externo del sector público ha tenido una tendencia a la baja en los últimos años, el exceso de oferta de divisas ha provenido en lo fundamental de los flujos privados de capital, particularmente aquellos que han llegado al país en forma de crédito. El comportamiento de estos flujos ha introducido elementos desestabilizadores en el mercado de divisas. En efecto, las expectativas de abundancia de divisas y, por ende, de apreciación del tipo de cambio, han generado incentivos para contratar mayores montos de endeudamiento externo. Sin embargo, según hemos visto, estos últimos son la fuente fundamental de la abundancia de divisas que actualmente experimenta el país. Así las cosas, el endeudamiento privado, la abundancia de divisas y la revaluación se retroalimentan, generando un círculo vicioso que contribuye a acentuar las tendencias adversas que experimenta el mercado cambiario.

Las entradas de capitales tienen como contrapartida el fuerte debilitamiento que ha sufrido el ahorro privado. Ambos procesos están interrelacionados: el déficit privado genera unas necesidades globales de financiamiento que sólo se pueden satisfacer mediante flujos provenientes del resto del mundo, pero el fácil acceso al financiamiento externo permite que los agentes privados reduzcan sus esfuerzos de ahorro interno. Por este motivo, los encajes sobre pasivos en moneda extranjera de las entidades financieras, así como los sobrecostos que se impusieron al endeudamiento externo a plazos menores de cinco años, entre ellos las medidas acordadas entre el gobierno nacional y el Banco de la República, buscan contrarrestar tanto la presión sobre el mercado de divisas, como el debilitamiento del ahorro privado. El Conpes de terminó de manera complementaria el pasado mes de agosto una separación estricta de los flujos de inversión extranjera directa de los de endeudamiento, dejando los primeros totalmente libres¹ y los últimos sujetos a las regulaciones sobre flujos de corto plazo que expida la junta directiva del Banco de la República.

¹ Salvo la inversión que se realiza directamente desde el exterior en finca raíz, que experimentaba un repunte especulativo bajo fuerte evidencia de estar asociada al lavado de dólares provenientes del narcotráfico. Los inversionistas extranjeros que operan en cualquier sector de la economía quedaron, en cualquier caso, habilitados para realizar inversiones en finca raíz que hagan de sus negocios normales, incluyendo empresas extranjeras que operen en sectores tales como la construcción y el turismo.

Otra causa de la revaluación real ha sido el excesivo crecimiento de la demanda agregada interna en los últimos años, que ha presionado el mercado de los bienes y servicios que no se comercializan internacionalmente —construcción y servicios—. Este fenómeno ha conducido a que, pese a la menor devaluación nominal, la inflación haya continuado relativamente alta. El establecimiento de metas fiscales consistentes, la restricción al endeudamiento externo de corto plazo del sector privado y al crecimiento excesivo de la cartera del sistema financiero doméstico son, por lo tanto, elementos esenciales e interrelacionados de la estrategia de reversión de la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real observada en los últimos años.

Estas determinaciones indican que en los próximos años será necesario mantener ciertas restricciones a la apertura financiera para que la apertura comercial tenga éxito. Así lo ha reconocido, por lo demás, una extensa literatura sobre la apertura en países en vías de desarrollo. El gobierno mantendrá, por lo tanto, este principio a lo largo de la administración. Junto con el Banco de la República acordará, además, metas macroeconómicas en materia fiscal y de crecimiento de la cartera del sistema financiero doméstico que sean consistentes con un proceso gradual de devaluación de la tasa de cambio real en un marco de reducción persistente de la inflación.

II. FORTALECIMIENTO DEL AHORRO DOMÉSTICO

La política de ahorro desempeña un doble papel en la estrategia macroeconómica del gobierno. En primer término, como lo ha aprendido el país con el manejo de sus marcados ciclos cafeteros, el ahorro de los excedentes coyunturales de divisas del sector exportador es esencial para evitar los traumatismos que genera el exceso de divisas durante los períodos de buenos precios internacionales, traumatismos que se conocen internacionalmente con el nombre de *enfermedad holandesa*—aceleración de la inflación, revaluación real y debilitamiento de los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente—. Por otra parte, el ahorro doméstico es esencial para mantener y elevar los niveles de inversión, sin los cuales el país no podrá alcanzar mayo res tasas de crecimiento económico.

A. Manejo de las bonanzas cafetera y petrolera

En su historia, Colombia ha acumulado una excelente experiencia en el manejo de sus bonanzas cafeteras. Esta experiencia indica que una parte importante de las bonanzas debe ahorrarse en el Fondo Nacional del Café. Este ahorro permite evitar los traumatismos macroeconómicos característicos de los períodos de bonanza, pero también acumular un importante patrimonio que hace posible mantener unos mejores precios internos y, por ende, unas mejores condiciones de vida en las zonas cafeteras durante los períodos posteriores, relativamente largos, de bajas cotizaciones internacionales.

La experiencia con el manejo de los ciclos cafeteros llevó, por lo tanto, a los gobiernos saliente y entrante a negociar con el gremio cafetero, el pasado mes de julio, un mecanismo que permite ahorrar una proporción importante de los ingresos adicionales generados por las altas cotizaciones

internacionales del grano. El mecanismo diseñado contiene varias innovaciones importantes. Por primera vez en la historia del país, no se acordó ningún uso fiscal de los ingresos generados por la bonanza; más que nunca, por lo tanto, la bonanza en curso será de los cafeteros. Por otra parte, también por primera vez, se acordó que los mayores ingresos se ahorrarían directamente en el exterior; este mecanismo es congruente con el nuevo régimen y con los objetivos cambiarios. Por último, el acuerdo establece un mecanismo automático de ajuste de los precios internos en función de las cotizaciones internacionales. Un mecanismo de este tipo es esencial para regular un producto sujeto a fuertes inestabilidades en sus cotizaciones.

La bonanza petrolera que experimentará el país una vez que comiencen a explotarse a plena capacidad los campos de Cusiana y Cupiagua, llevó al gobierno a proponer al Congreso de la República la creación de un mecanismo similar de ahorro de los excedentes de divisas: un FONDO DE ESTABILIZACIÓN PETROLERA. Como la fuente principal de presión sobre el mercado cambiario y la demanda doméstica proviene, en el caso del petróleo, de los ingresos fiscales asociados a dicha actividad², el mecanismo propuesto busca ahorrar en el exterior una parte de los mayores ingresos fiscales que reciben la nación, ECOPETROL, el Fondo Nacional de Regalías y los departamentos y municipios petroleros —incluidos los puertos petroleros—. El ahorro se hará directamente en divisas y será manejado por el Banco de la República bajo las orientaciones que trace un comité directivo, en el cual tendrán participación todas las entidades que contribuyen al Fondo. La propiedad de los ahorros se mantendrá en todo momento en poder de las entidades públicas correspondientes.

A través de esta iniciativa se busca, además, aumentar la eficiencia de la inversión pública. La experiencia colombiana e internacional indica que, cuando una entidad pública recibe ingresos extraordinarios que gasta rápidamente, una parte de ellos termina consumiéndose o invirtiéndose en proyectos de baja rentabilidad social, ya que éstos no son estudiados con el rigor deseable, ni se hacen las provisiones necesarias para minimizar sus costos. Al repartir recursos fiscales que se concentrarían en unos cinco años en un período tres veces mayor, se mejora la asignación de los recursos públicos y, por ende, se incrementan los efectos sobre el desarrollo regional y nacional de la bonanza petrolera.

B. Ahorro y crecimiento económico

Según vimos en el capítulo 2, el ahorro privado ha experimentado un deterioro sustancial en los últimos años. Mientras el ahorro público se ha mantenido en niveles superiores al 8% del PIB, el ahorro privado disminuyó del 14,1 al 7,3% del PIB durante la década actual. Como resultado de ello en 1994 el ahorro nacional, equivalente al 15,5% del PIB, es uno de los más bajos de la historia del

² Los ingresos adicionales de divisas de las empresas extranjeras asociadas se reflejan automáticamente en mayores egresos de utilidades remitidas a las casas matrices. La bonanza puede generar, sin embargo, mayores niveles de inversión en explotación o en construcción de oleoductos, pero gran parte de las mayores inversiones tienen como contrapartida directa mayores importaciones de equipos.

país y muy reducido en relación con aquellos países que han mantenido altos ritmos de crecimiento económico.

Gracias al complemento generado por el ahorro externo (equivalente en la actualidad al 5-6% del PIB, un nivel excepcional para los patrones del país)³ y al abaratamiento que han experimentado los bienes de capital en los últimos años, la tasa de inversión real podrá mantenerse en niveles altos, superiores al 24% del PIB, con lo cual el país podrá crecer a los ritmos previsibles en los próximos años (5,7% anual). No obstante, la tasa de inversión puede ser insuficiente en vista de las necesidades excepcionales de modernización del aparato productivo y de la infraestructura del país y es, en cualquier caso, baja en relación con los países en desarrollo de mayor crecimiento. La excesiva dependencia del endeudamiento podría, además, aumentar la vulnerabilidad financiera de las empresas privadas.

Las tasas de interés deberán ser también uno de los factores que estimulen la recuperación del ahorro privado, sin que se conviertan en un obstáculo para el crecimiento de la inversión. El proceso de apertura de la economía colombiana, junto con el desarrollo del sector financiero y el mercado de capitales, permitirá que las tasas de interés domésticas converjan a los niveles internacionales, ya que los diferenciales de rentabilidades interna y externa no pueden mantenerse por plazos largos. La tasa de interés es un poderoso instrumento de estabilización de corto plazo, pero ésta no debe alcanzar niveles que la conviertan en un factor de desestabilización e incertidumbre macroeconómicas, además de estímulo a la especulación financiera o en elemento de presión revaluacionista del tipo de cambio.

El mantenimiento de altas tasas de ahorro del sector público y la recuperación del ahorro privado son, por lo tanto, esenciales para mantener un rápido crecimiento económico con estabilidad en los próximos años. A ello contribuirá la restricción al endeudamiento externo. Serán indispensables, además, desarrollos paralelos de grandes dimensiones en el sector financiero y los mercados de capitales domésticos. El fortalecimiento de la sociedad anónima abierta y del mercado accionario, el desarrollo de los fondos de pensiones privados y, en general, de los nuevos inversionistas institucionales, los avances de la banca de inversión y la extensión de nuevos instrumentos de intermediación y cobertura de riesgo son esenciales para acrecentar y canalizar de manera más eficiente el ahorro doméstico. En particular, es necesario fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos que encaucen el ahorro privado hacia títulos de propiedad y de deuda de largo plazo, al aumentar la liquidez y al reducir el riesgo de dichas inversiones, y aminorar así el sesgo histórico hacia la inversión en títulos de deuda de corto plazo. Por otra parte, la apertura de posibilidades e incentivos para que los colombianos realicen inversiones de riesgo y de portafolio en el exterior contribuirá también a estimular el ahorro y el desarrollo de los mercados de capitales.

En este contexto, el gobierno nacional creó una MISIÓN PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES que permitirá identificar las limitaciones, institucionales, regulatorias o de otro tipo,

³ En efecto, en el último cuarto de siglo, estos niveles sólo se han alcanzado durante cinco años: 1971, 1982-1983 y 1993-1994.

que dificultan el desarrollo del mercado doméstico de capitales; analizará la conveniencia de introducir esquemas desarrollados en otros países; propondrá estrategias para incrementar la oferta de valores por parte de los sectores público y privado, incluidos los nuevos mecanismos financieros que hacen posible la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura; y formulará recomendaciones para desarrollar en Colombia instrumentos de cobertura de riesgo (futuros, opciones, etcétera) e implantar la valoración de portafolios a precios de mercado. Por otra parte, vinculado al mismo propósito de desarrollo y aprovechamiento del mercado de capitales, el gobierno, en desarrollo de la LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS, convertirá las empresas de servicios públicos en sociedades por acciones, permitirá la participación de accionistas privados en el capital accionario de ellas y las hará partícipes de los nuevos mecanismos de ahorro y financiamiento que se desarrollan en el país.

III. REDUCCIÓN DE LA INFLACIÓN: PACTO SOCIAL DE PRODUCTIVIDAD, PRECIOS Y SALARIOS

El crecimiento generalizado de los precios constituye a todas luces un elemento de ineficiencia que reduce la capacidad de crecimiento económico y el bienestar de la población. Por ello, el gobierno tiene entre sus principales prioridades la reducción persistente de los ritmos de inflación. Con este propósito, trabajará con la junta directiva del Banco de la República para la definición de políticas macroeconómicas consistentes que permitan simultáneamente bajar de manera paulatina el ritmo de crecimiento de los precios y defender la tasa de cambio real.

La fuerte indización característica de la economía colombiana exige que los esfuerzos macroeconómicos para reducir la inflación estén complementados con iniciativas orientadas a desmontar la práctica de fijar los reajustes de precios y salarios en función de la inflación pasada. De lo contrario, los primeros pueden resultar muy costosos en términos de actividad productiva o de desarrollo exportador —si la política antiinflacionaria recae excesivamente sobre el manejo del tipo de cambio— o, de manera alternativa, las metas de inflación se incumplirán en forma reiterada, al generar una falta de credibilidad en los anuncios correspondientes del Banco de la República o del gobierno.

El Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios ha sido concebido, así, como un mecanismo para desmontar gradual y concertadamente la indización de la economía, al complementar los esfuerzos que en el frente macroeconómico llevan a cabo el gobierno y el Banco de la República para reducir la inflación. Sin embargo, avanza un paso más allá en relación con los esquemas tradicionales de negociación tripartita de ingresos y salarios, al incluir en las negociaciones un tercer elemento: la productividad. Con ello no sólo se reconoce que la productividad es la clave para el aumento de los ingresos reales del conjunto de la población, sino también el papel que tiene esta variable en una economía abierta, como fuente fundamental de la competitividad global del país.

El Pacto Social fomenta, además, los mecanismos de consenso y cohesión social esenciales para superar la cultura de conflicto y violencia que ha caracterizado a la sociedad colombiana en las

últimas décadas. La inflación permanente se caracteriza, en efecto, por un estéril conflicto distributivo, en el cual cada agente económico, al fijar su precio o demandar aumentos en su remuneración, cree poder ganar sobre el resto si logra colocarse unos puntos por encima del promedio, o se cree engañado por los otros agentes económicos que derrotan sus esfuerzos por aumentar su nivel de vida. El Pacto busca, por lo tanto, remplazar este conflicto, cuyo resultado global consiste en que la inflación se mantiene sin que nadie gane o se beneficie de la pugna distributiva, por un consenso que permite reducir la inflación. Permite, además, enfocar el consenso hacia la única variable que en términos económicos posibilita el mejoramiento del nivel de vida de todos: la productividad.

El Pacto tiene, así, tres aspectos fundamentales. En primer término, no reemplaza sino que complementa los esfuerzos de estabilización en el frente macroeconómico. En segundo lugar, se basa en el compromiso que asumen todos los agentes involucrados —gobiernos nacional y locales, empresarios y trabajadores— de fijar sus precios y remuneraciones en función de un objetivo común: reducir de manera gradual la indización de la economía. Finalmente, introduce el concepto de productividad en la fijación de ingresos y salarios y concentra, así, la atención de todos los agentes económicos sobre la única variable que permite elevar de manera simultánea el nivel de vida de toda la población. Como los agentes, el gobierno nacional asume un doble compromiso: fijar los precios de los bienes y servicios que produce —servicios públicos y gasolina— o controlar —avalúos catastrales, arrendamientos, medicamentos— en función del objetivo de inflación y de aumentar la productividad de las empresas públicas.

Para reducir el efecto de fenómenos contrarios a los objetivos del Pacto Social que alteren el bienestar de la comunidad y menoscaben la capacidad adquisitiva de los consumidores, el gobierno garantizará el respeto de sus derechos a la protección, la representación, la información, la educación, la indemnización, la libre elección de los bienes y servicios que requieren para su subsistencia y a ser oídos por los poderes públicos. Para tales fines, la administración apoyará la creación y el fortalecimiento de las asociaciones y ligas de consumidores.

IV. UNA POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO

Los positivos ritmos de expansión de la actividad productiva que se esperan en los próximos años deben traducirse en una mejora de las condiciones de empleo. Sin embargo, como lo evidencia la experiencia de Colombia y otros países, el crecimiento económico y el libre funcionamiento del mercado no solucionan automáticamente los desajustes en el mercado de trabajo. La apertura económica ha alterado, además, el patrón de desarrollo del país, al generar nuevas exigencias sobre el mercado de trabajo. Según lo indica el análisis del capítulo 2, el mercado laboral del país parece enfrentar recientemente fuertes presiones que reflejan la presencia de desequilibrios estructurales que, de no atacarse directamente, impedirían que la tasa de desempleo bajara de un nivel relativamente alto.

El gobierno pondrá en marcha, por lo tanto, una POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO, orientada a garantizar que el mayor crecimiento y la apertura de la economía se traduzcan efectivamente en una generación dinámica de puestos de trabajo, a los que puedan acceder en igualdad de condiciones tanto hombres como mujeres. Elementos esenciales de esta política serán el fomento al SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL, a sistemas modernos de información sobre ofertas y demandas de mano de obra y la reestructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fortalecer su capacidad de diseñar y ejecutar las políticas de empleo. También hacen parte de esta estrategia el diseño de programas de emergencia para grupos sociales y regiones vulnerables: un subsidio al desempleo asociado al reentrenamiento de mano de obra y una política orientada a corregir problemas críticos de desempleo en algunas zonas rurales y urbanas del país. El gobierno pondrá en marcha, finalmente, en el marco de su política social, una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, cuyas potencialidades en la generación de empleo son ampliamente conocidas. El contenido concreto de estos programas se detalla en los capítulos 5 y 8 del Plan.

V. CONSOLIDACIÓN DE LA APERTURA ECONÓMICA

La apertura económica ha insertado al país en el dinámico proceso de globalización que experimenta la economía mundial en las últimas décadas. La participación en este proceso es una gran oportunidad para aprovechar las ventajas de la especialización productiva, de la transferencia de tecnología y de los flujos de capital. El gobierno no sólo mantendrá el proceso de apertura sino que lo consolidará a través de una más agresiva estrategia de internacionalización, que busque generar las bases de una competitividad estable a través de una POLÍTICA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, de políticas sectoriales activas y de inversiones en capital humano e infraestructura.

La finalización, en 1993, de la Ronda Uruguay del GATT fue un paso importante en la historia de la economía mundial. En esta negociación, la más ambiciosa de las distintas rondas del GATT, se creó la Organización Mundial de Comercio, OMC, se redujeron las barreras al comercio de bienes, se integró por primera vez —aunque tímidamente— la agricultura a las disciplinas multilaterales, se renegociaron los códigos de salvaguardias y competencia desleal, se rediseñaron varios códigos nuevos en materia de comercio —como el de medidas de comercio relacionadas con la inversión, el de uso de restricciones para la defensa de la balanza de pagos y otros— y se incorporaron al Acuerdo General nuevos instrumentos en materia de propiedad intelectual y comercio de servicios. Estos acuerdos fueron ratificados mediante la Ley 170 del 15 de diciembre de 1994. Con base en esta ley el país debe avanzar hacia la adecuación de nuestras normas internas de comercio exterior al nuevo marco normativo internacional. El gobierno colombiano será un defensor de estos acuerdos contra las tendencias neoproteccionistas que tienden a hacerlos nugatorios y, hará, por lo tanto, uso activo de los mecanismos de solución de diferencias que se diseñaron en la Ronda.


La administración ha puesto en marcha, igualmente, los nuevos acuerdos de integración —G-3 y CARICOM— y mantendrá la dinámica de negociaciones internacionales, especialmente con aquellas orientadas a consolidar los vínculos de integración con otros países latinoamericanos y del Caribe.

Pondrá en marcha, además, un proceso de discusión nacional sobre la integración hemisférica acordada en la Cumbre de las Américas, la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y estudiará mecanismos que permitan una mayor integración con la cuenca del Pacífico. Algunas de estas acciones se detallan en el capítulo 10 del Plan.

En materia de política arancelaria, el país propició el diseño de un arancel externo común del Grupo Andino, aprobado en diciembre de 1994, lo cual no excluye la posibilidad de que, en conjunto con los otros países signatarios del Acuerdo de Cartagena, se efectúen los ajustes requeridos para hacer más efectivo el sistema de aranceles escalonados, al corregir distorsiones puntuales que existen en los mecanismos de protección.

El gobierno mantendrá, además, la libertad de la inversión extranjera en Colombia y de la inversión de empresas colombianas en el exterior. La libre movilidad de la inversión directa en ambas vías es, en efecto, un elemento esencial del proceso de internacionalización e incluso requisito básico del éxito de la apertura comercial. La administración reconoce que la inversión extranjera directa es un instrumento decisivo para apuntalar el crecimiento económico y para acelerar la transferencia de tecnología y la modernización del aparato productivo. Espera, además, contar con el concurso activo de empresas extranjeras en el desarrollo de los programas de infraestructura del Plan de Desarrollo. Para estos propósitos, el gobierno continuará las negociaciones inter nacionales de acuerdos sobre protección mutua a la inversión con el fin de mantener, en cualquier caso, el respeto por los principios constitucionales vigentes sobre expropiación.

En el frente interno, el proceso de apertura requiere ajustes para evitar algunos efectos adversos que se han hecho evidentes en los últimos años. La reforma más importante es el fortalecimiento de la función aduanera, mediante el reforzamiento de las medidas policivas y la formalización del proceso aduanero; con este último propósito, el gobierno creó la figura de las sociedades de intermediación aduanera, establecerá un registro de importadores tradicionales y utilizará en forma selectiva las compañías certificadoras internacionales. Por otra parte, rediseñará el estatuto de salvaguardias para adecuarlo a las normas de la OMC y lo utilizará como mecanismo de defensa de aquellos sectores que vienen siendo severamente afectados por importaciones masivas. Rediseñó, igualmente, y mejorará los procedimientos contra la competencia desleal para hacerlos más ágiles y operativos.



Estrategia de inversión pública y efectos macroeconómicos, del Plan

Las decisiones en materia de composición del gasto público son la expresión más concreta de la voluntad política del Plan de Desarrollo. Este capítulo resume la estrategia de gasto a

partir de los principales programas de gobierno, sus efectos sobre las finanzas públicas consolidadas y sus fuentes de financiamiento. Se muestra, en particular, la decisión de hacer un gran esfuerzo para incrementar la inversión social en Colombia, al elevarla de un promedio de 8,0% del PIB durante la década de los ochenta y alrededor del 12,0% del PIB en 1994 a un 14,6% en 1998. El Plan contempla inversiones públicas adicionales importantes en infraestructura vial, ciencia y tecnología, desarrollo agropecuario y medio ambiente. Los fundamentos de las estrategias que subyacen detrás de estas propuestas de gasto se analizan en los siguientes capítulos del Plan.

Para incrementar el gasto público en estas áreas estratégicas, el gobierno reducirá los gastos en otros sectores, hará uso de los recursos que contempla la política de concesiones y privatizaciones, contará con aumentos previstos en los recaudos tributarios y hará mejoras sustanciales en la administración tributaria. No obstante, para garantizar la estabilidad y cumplir las metas de reducción de la inflación y defensa de la tasa de cambio, es necesario mantener las tasas tributarias establecidas por la Ley 6a. de 1992 y hacer un esfuerzo de racionalización de los tributos existentes que genere mayores ingresos al gobierno nacional. El gobierno presentará un proyecto de ley al Congreso que contemple estas reformas.

Cabe anotar que a diferencia de los demás capítulos del Plan, las cifras analizadas en este capítulo se refieren en su mayoría a operaciones efectivas de caja y no a apropiaciones, con el fin de mantener la consistencia con los escenarios fiscal y macroeconómico que se presentan en las secciones II y III.

1. LA RECOMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El Plan de Desarrollo identifica tres áreas críticas para la inversión pública en el país en los próximos años. La primera es la inversión social. *El Salto Social* que propone la administración es esencial, no sólo como base para la construcción de una sociedad más solidaria, sino como un poderoso motor de desarrollo, ya que invierte en el recurso productivo más importante de una nación: el capital humano. La segunda es la estrategia de competitividad para la internacionalización. Esta estrategia exige incrementar el gasto público en tres áreas: desarrollo vial, desarrollo científico y tecnológico, e inversión rural. Por último, como punto de partida en el largo camino que debe recorrer el país para revertir el deterioro ambiental que ha acumulado en las últimas décadas, el gobierno nacional debe aumentar las inversiones en la recuperación y defensa del medio ambiente.

A. La inversión social

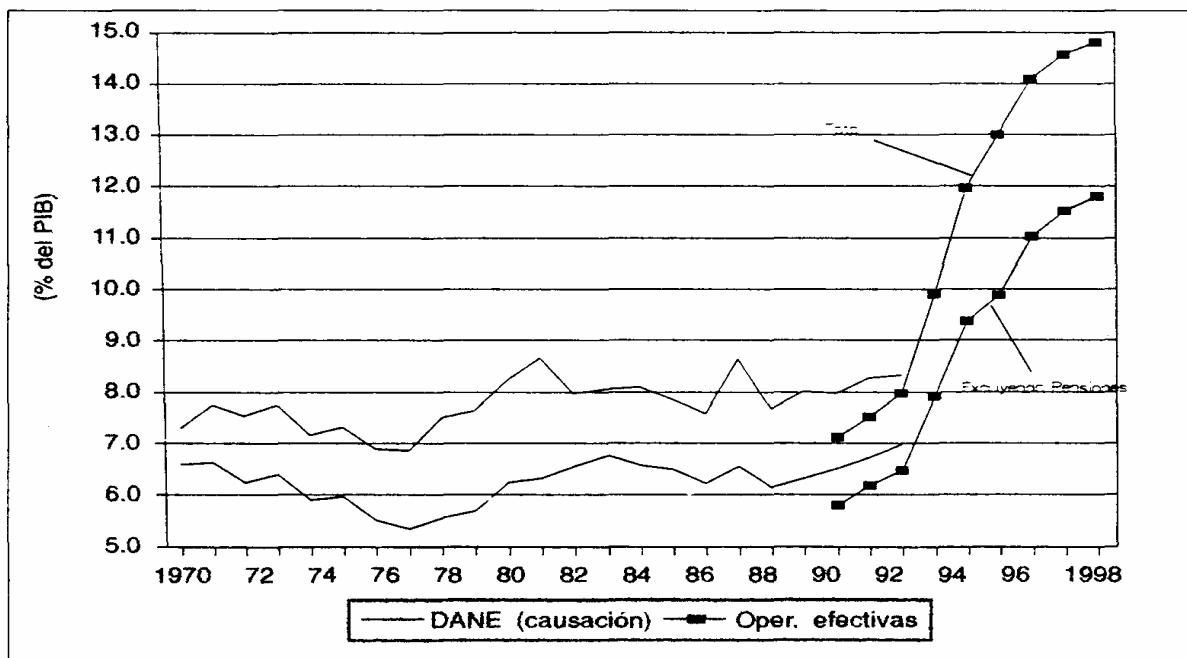
En las dos últimas décadas, la inversión social en Colombia ha fluctuado entre el 7 y el 9% del PIB. Durante este gobierno, los mayores aumentos del gasto público se destinarán al sector social (gráfico 4.1).

Para el sector público en su conjunto, la inversión en capital fijo y transferencias regionales destinada al sector social se incrementará del 3,5% del PIB entre 1991-1994 al 6,3% del PIB en este cuatrienio y el total de la inversión social pasará del 9,3 al 14,1% (cuadros 4.1 y 4.2). En el contexto

del proceso de descentralización, gran parte del gasto adicional, en especial en educación, salud, y agua potable y saneamiento básico, será realizada por los departamentos y municipios, con transferencias de la nación y aquellas asignadas en el PLAN DE INVERSIONES AL SISTEMA DE COFINANCIACIÓN.

Los mayores recursos se destinarán a una variedad de programas. En términos cuantitativos, los más importantes serán aquellos asociados al desarrollo de la educación básica, al sistema de salud y a la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Esta última incluye programas de vivienda social rural y urbana, empleo, nutrición y apoyo para mujeres jefes de hogar, entre otros.

GRÁFICO 4.1
GASTO SOCIAL
 (Con pensiones y sin ellas)



Aunque cuantitativamente menos importantes en términos de recursos fiscales, conviene resaltar los aumentos destinados a los programas de democratización de la propiedad, en especial los de desarrollo campesino —reforma agraria y desarrollo rural integrado— y microempresas. Igualmente, la inversión social incluye los programas creados por la Ley 100 de 1993 destinados al pago de pensiones de ancianos indigentes. El impulso a la política cultural, que tendrá como puntal el futuro Ministerio de la Cultura, también recibirá un aumento importante de recursos.

B. La política de competitividad

El significativo atraso que presentan el desarrollo científico y tecnológico y la infraestructura constituye un obstáculo para el mejoramiento de la competitividad de la economía colombiana. Así mismo, la crisis del sector rural exige un esfuerzo dirigido a capitalizar el sector a través de un importante incremento en la inversión pública y privada.

CUADRO 4.1

EJECUCIÓN HISTÓRICA DE LA INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO Y TRANSFERENCIAS REGIONALES DE INVERSIÓN SOCIAL, 1990-1998 (% del PIB según operaciones efectivas de caja)

SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991-1994	1995-1998
1. SECTOR SOCIAL	2,10%	2,44%	2,73%	3,95%	4,99%	5,13%	6,33%	6,72%	7,02%	3,53%	6,30%
1.1. TRANSFERENCIAS	1,51%	1,78%	2,14%	2,11%	3,57%	3,79%	4,67%	5,04%	5,34%	2,65%	4,71%
1.2. ADMINISTRACION CENTRAL	0,57%	0,63%	0,53%	0,78%	1,34%	1,21%	1,55%	1,60%	1,64%	0,82%	1,50%
1.3. SEGURIDAD SOCIAL	0,02%	0,02%	0,05%	0,06%	0,08%	0,13%	0,11%	0,08%	0,05%	0,05%	0,09%
2. DEFENSA	0,07%	0,01%	0,09%	0,13%	0,06%	0,04%	0,25%	0,18%	0,04%	0,07%	0,13%
3. JUSTICIA	0,01%	0,02%	0,01%	0,03%	0,05%	0,06%	0,09%	0,13%	0,15%	0,03%	0,11%
4. INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	0,25%	0,24%	0,21%	0,29%	0,28%	0,24%	0,42%	0,42%	0,47%	0,25%	0,39%
5. INFRAESTRUCTURA	3,22%	3,03%	3,09%	4,18%	3,08%	3,63%	4,10%	4,75%	4,94%	3,35%	4,36%
5.1. SECTOR TRANSPORTE	1,53%	1,46%	1,52%	1,68%	1,60%	1,65%	2,12%	2,71%	3,11%	1,56%	2,40%
5.2. SECTOR MINERO	0,68%	0,63%	0,95%	1,59%	0,74%	0,89%	1,01%	0,98%	0,81%	0,98%	0,92%
5.3. SECTOR ELECTRICO	0,55%	0,62%	0,30%	0,47%	0,47%	0,68%	0,56%	0,76%	0,71%	0,47%	0,68%
5.4. SECTOR COMUNICACIONES	0,46%	0,31%	0,32%	0,44%	0,27%	0,41%	0,41%	0,30%	0,30%	0,34%	0,36%
6. INDUSTRIA Y COMERCIO	0,31%	0,37%	0,04%	0,08%	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,12%	0,03%
7. ADMINISTRACION DEL ESTADO	0,32%	0,20%	1,13%	0,28%	0,02%	0,15%	0,13%	0,16%	0,17%	0,41%	0,15%
9. OTROS	0,11%	0,24%	0,21%	0,14%	0,11%	0,23%	0,32%	0,45%	0,59%	0,17%	0,40%
TOTAL	6,39%	6,55%	7,52%	9,08%	8,59%	9,50%	11,67%	12,84%	13,43%	7,94%	11,86%

CUADRO 4.2
EJECUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-1998
 (% del PIB según operaciones efectivas de caja)

SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991-1994	1995-1998
1. SECTOR SOCIAL	7,11%	7,51%	7,97%	9,91%	11,97%	13,01%	14,09%	14,56%	14,80%	9,34%	14,11%
1.1. TRANSFERENCIAS	1,51%	1,78%	2,14%	3,11%	3,57%	3,79%	4,67%	5,04%	5,34%	2,65%	4,71%
1.2. ADMINISTRACION CENTRAL	3,01%	3,07%	2,84%	2,82%	3,20%	2,97%	3,30%	3,44%	3,50%	2,98%	3,30%
1.3. SEGURIDAD SOCIAL	2,60%	2,66%	2,99%	3,98%	5,21%	6,25%	6,12%	6,08%	5,96%	3,71%	6,10%
2. DEFENSA	1,16%	1,07%	1,15%	1,63%	1,76%	1,67%	1,97%	1,91%	1,79%	1,40%	1,83%
3. JUSTICIA	0,40%	0,40%	0,44%	0,73%	0,64%	0,65%	0,67%	0,70%	0,71%	0,55%	0,68%
4. INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	0,47%	0,42%	0,39%	0,44%	0,44%	0,36%	0,54%	0,54%	0,59%	0,42%	0,51%
5. INFRAESTRUCTURA	5,85%	6,73%	6,19%	6,07%	4,68%	5,49%	5,61%	6,13%	6,29%	5,91%	5,88%
5.1. SECTOR TRANSPORTE	2,04%	2,07%	2,01%	2,07%	1,82%	1,85%	2,33%	2,90%	3,29%	1,99%	2,59%
5.2. SECTOR MINERO	1,94%	2,57%	2,58%	2,20%	1,26%	1,42%	1,57%	1,46%	1,32%	2,15%	1,44%
5.3. SECTOR ELECTRICO	1,18%	1,53%	0,94%	0,96%	0,99%	1,39%	1,06%	1,21%	1,11%	1,11%	1,19%
5.4. SECTOR COMUNICACIONES	0,68%	0,55%	0,67%	0,82%	0,61%	0,82%	0,65%	0,55%	0,56%	0,66%	0,65%
6. INDUSTRIA Y COMERCIO	0,33%	0,39%	0,07%	0,10%	0,04%	0,07%	0,09%	0,09%	0,09%	0,15%	0,09%
7. ADMINISTRACION DEL ESTADO	1,05%	0,90%	1,76%	0,98%	1,20%	1,26%	1,08%	1,11%	1,10%	1,21%	1,14%
9. OTROS	0,18%	0,31%	0,28%	0,29%	0,21%	0,35%	0,44%	0,56%	0,71%	0,27%	0,51%
TOTAL	16,55%	17,74%	18,25%	20,14%	20,94%	22,86%	24,50%	25,61%	26,07%	19,27%	24,76%

CUADRO 4.3

PLAN DE INVERSIONES: MEDIO AMBIENTE, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y SECTOR AGROPECUARIO
(% del PIB según apropiaciones)

AÑOS	SECTOR AGROPECUARIO					
	MEDIO AMBIENTE	CIENCIA Y TECNOLOGIA	INVERSION SOCIAL RURAL	INFRAESTRUCTUR AGRICOLA	CIENCIA Y TECNOLOGIA AGROPECUARIO	TOTAL
1991	0,09%	0,18%	0,20%	0,22%	0,10%	0,52%
1992	0,07%	0,17%	0,23%	0,25%	0,09%	0,57%
1993	0,07%	0,25%	0,19%	0,31%	0,06%	0,56%
1994	0,09%	0,20%	0,34%	0,29%	0,05%	0,68%
1995	0,13%	0,18%	0,33%	0,28%	0,08%	0,69%
1996	0,17%	0,31%	0,45%	0,49%	0,10%	1,04%
1997	0,22%	0,36%	0,46%	0,42%	0,11%	0,99%
1998	0,27%	0,44%	0,48%	0,45%	0,12%	1,05%
1991-1994	0,08%	0,20%	0,24%	0,27%	0,08%	0,58%
1995-1998	0,20%	0,32%	0,43%	0,41%	0,10%	0,94%

La política de ciencia y tecnología del gobierno ha establecido el objetivo de elevar del 0,5 al 1,0% del PIB la inversión total del país en desarrollo científico y tecnológico entre 1995 y 1998. Con ello se alcanzarán niveles aceptables en comparación con los patrones internacionales. Para lograr este objetivo, el gobierno debe incrementar los recursos destinados a investigación y difusión de tecnología del 0,18 al 0,44% del PIB durante el cuatrienio, lo que significa que financiará cerca de la mitad de la inversión total prevista en ciencia y tecnología (cuadro 4.3).

En cuanto a infraestructura, el doble efecto de la actualización del país en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, y los nuevos desarrollos petroleros, exigirán recursos cuantiosos en los próximos cuatro años. Según lo indica el capítulo 6, el Plan de Desarrollo prevé que las inversiones en estos sectores se incrementarán en un 115% con relación a los cuatro años precedentes; sin embargo, la mayor parte de este crecimiento recaerá sobre el sector privado, lo cual refleja la política de vincular mayores recursos de este sector como elemento esencial para reducir las deficiencias de la infraestructura del país, desarrollar esquemas de inversión y prestación de servicios más eficientes, y concentrar los recursos del Estado en aquellos campos con mayor impacto social o donde las fallas de mercado son más evidentes.

No obstante el énfasis otorgado a las inversiones privadas en estos sectores, las urgentes necesidades en el frente vial y la participación del Estado en los desarrollos eléctricos y petroleros exigirán que la inversión pública aumente del 3,4% del PIB en el período 1991-1994 a 4,4% en promedio durante la actual administración (cuadro 4.1).

Por su parte, las mayores inversiones públicas en el sector agropecuario se elevarán del 0,7 al 1,1% del PIB entre 1994 y 1998 (cuadro 4.3). Estas sumas representan los costos de los programas que ha diseñado la administración en materia de adecuación de tierras, incentivo a la capitalización rural, comercialización y sanidad agropecuaria, así como los mayores montos destinados a desarrollo rural campesino y desarrollo tecnológico agropecuario, que forman parte de los programas sociales y del plan nacional de ciencia y tecnología, en este orden. Adicionalmente, una parte significativa de los mayores recursos asignados a educación, salud, la Red de Solidaridad Social y otros programas sociales se destinarán al sector rural, donde los índices de pobreza y la baja cobertura de los servicios del Estado exigen una atención preferencial.

C. Desarrollo sostenible

Las inversiones en desarrollo sostenible, incluyendo los recursos que la Ley 99 de 1993 destinó al sector —fundamentalmente una participación o sobretasa al impuesto predial— y aquellos asignados por la Ley de Regalías, se elevarán del 0,4% en 1995 al 0,5% del PIB en 1998. Por su parte, los recursos destinados por el presupuesto nacional a este sector pasarán de representar en promedio 0,09% del PIB en 1994 al 0,27% en 1998.

D. Cambios globales en la composición de la inversión pública

Las prioridades establecidas en el Plan implican cambios importantes en la composición de la inversión pública. La participación sectorial en la inversión total en los promedios de este Plan frente al cuatrienio anterior indica que el sector social aumentará su participación del 48,5 al 57,3%, al igual que la participación de las inversiones en desarrollo vial, medio ambiente, y ciencia y tecnología. En la perspectiva histórica, se puede apreciar que el mayor esfuerzo en justicia, defensa y seguridad ya ha culminado. El leve descenso en la participación de infraestructura energética y de telecomunicaciones en la inversión total es el resultado del aumento sustancial de la participación del sector privado en la financiación de dichos sectores.

II. RESULTADOS FISCALES GLOBALES Y FINANCIAMIENTO DEL PLAN

De acuerdo con las metodologías tradicionales, los escenarios fiscales globales que sirven de base para el PLAN DE INVERSIONES se expresan en términos de operaciones efectivas del gobierno central y del sector público consolidado. Este análisis incluye, por lo tanto, los rezagos esperados en la ejecución de los presupuestos asignados, previendo una reducción gradual de dichos rezagos en relación con los patrones de los últimos años. Estos escenarios se han realizado con base en los siguientes supuestos:

1. Los gastos de funcionamiento del gobierno central, excluyendo transferencias, se proyectaron con base en el crecimiento de la inflación y en el comportamiento previsto de la planta, salarios reales y la compra de bienes y servicios de cada sector. De acuerdo con el resumen que se presenta en el cuadro 4.4, dichos gastos se reducen gradualmente del 4,2 al 3,9% del PIB durante el cuatrienio.
2. Las transferencias a los departamentos y municipios se distribuyen de acuerdo con las leyes vigentes y evolucionan, por lo tanto, en función de los ingresos corrientes y de las participaciones previstas.
3. La inversión del gobierno central se eleva del 2,6% en 1994 al 4,8% del PIB durante el cuatrienio, teniendo en cuenta una mejora gradual en los índices de ejecución.
4. Los ingresos del sector descentralizado se proyectaron de acuerdo con los supuestos de bases volumétricas, precios de los escenarios macroeconómicos y los gastos de funcionamiento con base en los datos históricos.

El cuadro 4.4 presenta el escenario de ingresos totales del gobierno central con base en los siguientes supuestos:

- a) Se mantienen las tasas impositivas de la Ley 6a. de 1992. Bajo esta premisa y las mejoras previstas en la gestión tributaria, los ingresos tributarios se elevan ligeramente a lo largo del período de ejecución del Plan.

b) Se mantiene durante los cuatro años una activa política de privatizaciones y se otorgan concesiones en telecomunicaciones que, en conjunto, generan ingresos adicionales para el gobierno central de un 0,7% del PIB en promedio durante el cuatrienio.

c) Para garantizar, sin embargo, un balance fiscal global positivo durante todo el cuatrienio, objetivo que se considera esencial para cumplir con las metas macroeconómicas en materia de inflación y defensa del tipo de cambio real, es necesario realizar un esfuerzo tributario adicional. Cabe anotar que cualquier reforma tributaria puede aumentar las tasas impositivas en forma general, o bien elevar los recaudos al racionalizar la estructura tributaria, reducir o eliminar exenciones o descuentos. Es esta última alternativa la que favorece la actual administración. La racionalización de la estructura tributaria propuesta representa recaudos que se elevan gradualmente hasta alcanzar el 1,4% del PIB en 1998 que, teniendo en cuenta las transferencias a las entidades territoriales, representa un ingreso neto para el gobierno central del 0,8% del PIB.

Con los anteriores supuestos, el sector público consolidado alcanza un superávit promedio del 0,2% del PIB durante el cuatrienio y las finanzas públicas se encuentran equilibradas durante los cuatro años del gobierno (cuadro 4.5). El balance público superavitario es el resultado de un sector central deficitario y un sector descentralizado con excedentes financieros. En efecto, el déficit del gobierno central alcanza en promedio 3,5% del PIB durante el cuatrienio, resultado que se explica en gran parte por el incremento sustancial de las transferencias a municipios y departamentos, sin las cuales el gobierno central presentaría un ahorro sustancial. Lo anterior exige, por lo tanto, una continua transferencia de recursos desde el sector descentralizado hacia el gobierno nacional a través de inversiones forzosas de las entidades esta tales, incluido el ISS, en títulos de deuda del gobierno.

Adicionalmente, el gasto real del sector público consolidado se incrementará a una tasa anual promedio del 8,8% durante la administración. Dicho gasto, neto de transferencias intragubernamentales, se elevará del 30,3 al 34% del PIB entre 1994 y 1998, manteniéndose dentro de patrones normales para países como el nuestro. Este incremento es compatible con los objetivos macroeconómicos señalados en el capítulo anterior y con un crecimiento del PIB del 5,7% real anual en promedio durante el cuatrienio, lo que representa una tasa de crecimiento por habitante superior a la que alcanzó el país durante la fase de mayor crecimiento económico en el último medio siglo, el período 1967-1974.

En cuanto al financiamiento, el Plan prevé que el saldo de la deuda externa del gobierno central se mantendrá constante en términos del PIB, lo cual equivale a un endeudamiento nuevo de aproximadamente 1.233 millones de dólares por año a partir de 1996. Estos recursos se obtendrán tanto de la banca multilateral como de la banca comercial y la emisión de bonos en el mercado internacional. El resto de las necesidades del gobierno central se obtendrán en el mercado nacional, como inversiones de los fondos de pensiones privados u otros agentes. En cualquier caso, la ausencia de un déficit público consolidado implica que las necesidades netas de financiamiento del gobierno nacional se verán contrarrestadas por disminuciones en dichas necesidades en el caso del resto de entidades públicas, con lo cual no se presenta una presión global sobre el mercado de capitales.

III. IMPACTO MACROECONÓMICO DEL PLAN DE DESARROLLO

A. Crecimiento de la actividad productiva

Para analizar los efectos potenciales del Plan de Desarrollo sobre el comportamiento sectorial y agregado de la economía colombiana, se ha utilizado como herramienta el modelo de equilibrio general computable del DNP. Con este instrumento se simulan, en particular, los efectos del plan de inversión en infraestructura y la inversión social.

Las ventajas de la inversión en infraestructura han sido ampliamente estudiadas a nivel internacional¹ y empíricamente verificadas para economías como la colombiana². En efecto, los estudios demuestran que un aumento del capital en infraestructura de 1% incrementa la productividad multifactorial en 0,14%, al elevar la rentabilidad privada y estimular la inversión.

Con respecto a la inversión social, la nueva teoría del crecimiento en seña que aumentos en los niveles de educación y salud de la población, además de mejorar la distribución del ingreso y reducir los niveles de pobreza, incrementan la productividad laboral y generan las condiciones para la innovación tecnológica. La evidencia empírica para Colombia apoya estas hipótesis³. En efecto, estimaciones recientes muestran que la productividad laboral tiene una elasticidad de 0,09 con respecto al gasto público en educación y del 0,06 con respecto al gasto público en salud⁴.

Con base en estas premisas y al tratar de cuantificar los efectos del Plan de Desarrollo, se realizaron cuatro simulaciones: la primera supone que ni la inversión en infraestructura ni la inversión social se incrementan durante el próximo cuatrienio —como tampoco la productividad— con respecto al cuatrienio anterior; la segunda supone que la inversión social permanece constante y la inversión en infraestructura crece según lo previsto en el Plan; en la tercera la inversión en infraestructura es constante y la inversión social crece según lo previsto en el Plan; y en la última simulación se conjugan ambos tipos de inversiones.

Los resultados de las simulaciones, que se resumen en el cuadro 4.6, indican lo siguiente:

¹ David Aschauer, "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 24, No. 2, marzo de 1989.

² José Darío Uribe, "Infraestructura física, clubes de convergencia y crecimiento económico: alguna evidencia empírica", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, abril de 1993. Fabio Sánchez, "El papel del capital público en la producción, inversión y el crecimiento económico en Colombia", en Roberto Steiner (comp.), *Estabilización y crecimiento: nuevas lecturas de macroeconomía*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, 1994. También el trabajo de Claudia Stevenson y Fabio Sánchez, "Diagnóstico de la infraestructura colombiana y su relación con la producción y la competitividad", Documento DNP, marzo de 1995.

³ Juan Luis Londoño, "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1990.

⁴ El modelo de equilibrio general incorpora los efectos de la inversión en infraestructura sobre productividad total de los factores y de la inversión social sobre la productividad laboral.

1. En ausencia de inversión social y en infraestructura —escenario 1—, el crecimiento promedio de la economía colombiana en el próximo cuatrienio sería cercano al 3,8 o 3,2%, si se excluye el petróleo. Los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente diferentes de café y petróleo tendrían un desempeño poco dinámico, 2,5%, por debajo de las tasas de crecimiento del período 1990-1994; por tanto, disminuiría el tamaño relativo de los sectores agropecuario e industrial.

CUADRO 4.5
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO NETO DE TRANSFERENCIAS, 1994-1998
 (% del PIB según operaciones efectivas de caja)

	1994			1995			1996			1997			1998		
	Central	Descenr	TOTAL	Central	Descenr	TOTAL	Central	Descenr	TOTAL	Central	Descenr	TOTAL	Central	Descenr	TOTAL
Ingresos Totales	17,0%	15,9%	32,9%	14,7%	17,3%	32,0%	15,8%	16,9%	32,7%	16,5%	16,9%	33,4%	17,0%	17,0%	34,0%
Ingresos Corrientes	14,4%	14,9%	29,3%	14,1%	16,3%	30,4%	15,1%	15,6%	30,7%	15,6%	15,4%	31,0%	16,3%	15,4%	31,7%
Ingresos Tributarios	12,6%	6,9%	19,4%	12,6%	7,6%	20,2%	13,5%	7,6%	21,1%	14,0%	7,5%	21,5%	14,5%	7,3%	21,8%
Ingresos no Tributarios	1,8%	9,0%	10,8%	1,5%	9,9%	11,4%	1,6%	9,2%	10,8%	1,5%	9,0%	10,5%	1,8%	9,2%	11,0%
De la propiedad	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Superávit de Operación	0,0%	6,6%	6,6%	0,0%	7,8%	7,8%	0,0%	7,3%	7,3%	0,0%	6,8%	6,8%	0,0%	6,8%	6,8%
Otros	1,8%	2,1%	3,8%	1,5%	1,9%	3,4%	1,6%	1,8%	3,4%	1,5%	2,0%	3,6%	1,8%	2,2%	4,1%
Transferencias	0,0%	0,6%	0,6%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,3%	0,3%
Ajuste 1/	0,0%	-1,5%	-1,5%	0,0%	-1,6%	-1,6%	0,0%	-1,6%	-1,6%	0,0%	-1,4%	-1,4%	0,0%	-1,4%	-1,4%
Ingresos de Capital	2,6%	1,0%	3,6%	0,6%	1,0%	1,6%	0,7%	1,3%	2,0%	0,9%	1,5%	2,4%	0,7%	1,6%	2,3%
Venta Activos Fijos	2,6%	0,0%	2,7%	0,6%	0,1%	0,7%	0,7%	0,1%	0,8%	0,9%	0,1%	1,0%	0,7%	0,1%	0,8%
Transferencias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ajuste 1/	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	1,2%	1,2%	0,0%	1,4%	1,4%	0,0%	1,5%	1,5%
Gastos Totales y Préstamo Neto	16,2%	14,1%	30,3%	17,4%	13,9%	31,3%	19,4%	13,1%	32,5%	20,2%	13,1%	33,4%	20,9%	13,1%	34,0%
Gastos Corrientes	13,3%	7,3%	20,7%	14,5%	7,0%	21,4%	15,5%	6,0%	21,5%	15,6%	5,8%	21,5%	16,0%	5,8%	21,8%
Salarios	3,0%	3,8%	6,9%	3,2%	3,6%	6,8%	3,2%	4,0%	7,2%	3,1%	4,0%	7,1%	3,0%	4,1%	7,2%
Operaciones Comerciales	1,1%	2,7%	3,8%	1,0%	1,8%	2,8%	1,0%	1,8%	2,8%	0,9%	1,9%	2,9%	0,9%	2,0%	2,9%
Intereses	1,5%	1,9%	3,3%	1,7%	1,7%	3,3%	1,9%	1,3%	3,2%	2,1%	1,2%	3,3%	2,2%	1,2%	3,5%
Externos	0,7%	0,7%	1,4%	0,6%	0,6%	1,3%	0,6%	0,6%	1,2%	0,6%	0,5%	1,1%	0,6%	0,6%	1,2%
Internos	0,8%	1,2%	1,9%	1,0%	1,1%	2,1%	1,3%	0,7%	2,1%	1,5%	0,7%	2,1%	1,6%	0,7%	2,3%
Transferencias 2/	0,3%	6,3%	6,6%	0,4%	8,0%	8,4%	0,3%	7,9%	8,2%	0,3%	7,9%	8,1%	0,2%	7,9%	8,1%
Ajuste	7,4%	-7,4%	0,0%	8,1%	-8,1%	0,0%	9,1%	-9,1%	0,0%	9,3%	-9,3%	0,0%	9,6%	-9,6%	0,0%
Otros	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Gastos de Capital	2,6%	7,2%	9,8%	2,5%	7,4%	9,9%	3,6%	7,4%	11,0%	4,3%	7,6%	11,9%	4,8%	7,4%	12,2%
Formación Bruta de Capit	2,6%	6,5%	9,0%	2,5%	6,6%	9,2%	3,6%	6,8%	10,4%	4,3%	7,1%	11,4%	4,8%	6,9%	11,7%
Transferencias	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	0,7%	0,7%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%
Préstamo Neto	0,3%	-0,4%	-0,2%	0,4%	-0,4%	0,0%	0,3%	-0,3%	0,0%	0,3%	-0,3%	0,0%	0,1%	-0,1%	0,0%
Balanza SPNF	0,8%	1,8%	2,60%	-2,7%	3,4%	0,70%	-3,6%	3,8%	0,22%	-3,7%	3,7%	0,00%	-3,8%	3,9%	0,04%

1/ Diferencia entre ingresos y gastos por transferencias

2/ Las totales son al sector privado (neías), las de gobierno central incluyen las regionales y locales

Marzo 16 - 95

2. Como se observa en el escenario 2, la inversión programada en infraestructura física tiene un efecto importante sobre la economía colombiana, al elevar el promedio de crecimiento al 4,6% anual, 0,8 puntos porcentuales por encima de los registros alcanzados en el escenario 1. A nivel sectorial, se aprecia una recuperación de las ramas productoras de bienes comercializables. Así, la agricultura no cafetera presenta un crecimiento promedio cercano al 1,6% anual y la industria al 4,8% anual, 0,6 y 1,1 puntos, respectivamente, por encima del escenario 1. La inversión en infraestructura permitirá, por lo tanto, elevar el ritmo de crecimiento, suavizar los efectos nocivos de la bonanza petrolera sobre los sectores internacionalmente comercializables y sentar las bases para un crecimiento más dinámico en el futuro.

3. El escenario 3 incorpora el efecto aislado de la inversión social sobre la economía colombiana en el próximo cuatrienio. En este escenario el crecimiento sería 4,8% anual en promedio, superior en un punto al que se presentaría en el escenario 1. Al igual que en el caso anterior, se aprecia una recuperación de la producción agropecuaria no cafetera e industrial, que crecen 1,8 y 0,3 puntos porcentuales por encima del escenario base.

4. El escenario 4 incorpora el efecto conjunto de la inversión social y la inversión en infraestructura. En este escenario el crecimiento alcanzaría 5,7% anual en promedio durante los cuatro años, superior en 1,9 puntos al que se presentaría en el escenario 1. Se nota una fuerte recuperación de la producción de bienes internacionalmente comercializables: la agricultura no cafetera presenta un crecimiento promedio cercano al 3,7%, 2,7 puntos más alto que en el escenario 1, y la industria crece al 5,9%, 2,2 puntos por encima del escenario 1.

Como se aprecia, el efecto conjunto de las políticas del Plan trae como resultado un mejor desempeño macroeconómico, lo cual es, por supuesto, coherente con la existencia de importantes relaciones de complementariedad entre los gastos en infraestructura física y social con la producción de bienes y servicios. La mejoría resultante en el incremento del capital humano y en la productividad permite ampliar las posibilidades de crecimiento de la economía en el mediano y largo plazos.

B. Comportamiento de la balanza de pagos

Las proyecciones macroeconómicas indican que el país presentará para el período 1995-1998 una sólida balanza de pagos. Si bien se registrará un déficit en cuenta corriente de 4,5% del PIB en promedio, éste se financiará con movimientos autónomos de capital y endeudamiento externo que no comprometen la exposición financiera del país. Como se observa en el cuadro 4.6, el déficit en cuenta corriente neto de inversión extranjera es en promedio 1,2% del PIB, compatible con una reversión del proceso de revaluación del peso y con las necesidades de ahorro externo de una economía con altas tasas de crecimiento. Se observa, además, crecimiento dinámico de las exportaciones, que aumentan a una tasa real promedio de 10,3%, por encima del crecimiento del PIB. Esta dinámica permitirá que las exportaciones no tradicionales incrementen su participación en el PIB de 6,6 a 7,9%, situación que refleja tanto los aumentos en la productividad del sector de exportaciones no tradicionales como la reversión gradual del proceso de revaluación del peso. Por

su parte, la balanza de servicios mantendrá el déficit relativo histórico causado por el pago de intereses de la deuda externa y la remisión de utilidades.

La cuenta de capital presentará un aumento significativo en los montos de inversión extranjera, que tendrá en 1995 su mayor relación con el PIB, 4,1%, y alcanzará en promedio 3,3%. Finalmente, la relación deuda externa total/PIB se mantendrá estable en 0,29 en el cuatrienio.

C. Consistencia financiera

El ejercicio de consistencia financiera radica básicamente en observar si las metas macroeconómicas no se ven afectadas por el tamaño del déficit o superávit fiscal y su financiamiento. En otras palabras, un déficit determinado debe ser financiado con una composición balanceada de recursos internos y externos, pues un exceso de endeudamiento externo pone en peligro las metas de inflación (a través del aumento de oferta de moneda doméstica) o de tasa de cambio real (a través del aumento de oferta de divisas); a su vez, un exceso de endeudamiento interno puede elevar las tasas de interés o dejar al sector privado sin recursos para financiar la inversión al deprimir el crecimiento.

CUADRO 4.6
PROYECCIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS

PROYECCIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS																						
	E1				E2				E3				E4				PLAN COMPLETO					
	91-94	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	
Tasas de crecimiento geométricas (Promedios por período)																						
PIB	4.3	3.8	4.6	4.8	5.7	6.0	5.1	5.4	6.3	4.5	3.2	4.0	4.2	5.2	5.6	4.8	4.9	5.4	5.4			
PIB no minero	1.8	3.7	4.7	4.8	5.9	5.5	5.3	5.7	7.2	2.3	1.0	1.6	2.8	3.7	3.8	3.2	4.0	4.0	4.0			
PIB COMERCIALIZABLE	3.3	3.7	4.8	4.0	5.9	5.8	5.5	5.9	6.3	Minería	-1.7	17.0	17.0	17.0	17.0	15.4	11.5	17.0	24.3			
PIB NO COMERCIALIZABLE	6.4	3.8	4.6	4.9	5.5	6.4	4.8	5.2	5.6	Construcción	6.5	4.1	4.3	4.5	6.2	4.8	4.5	7.0	8.7			
Comercio	3.2	5.2	5.7	5.9	5.1	6.4	4.6	5.0	4.4	Resto	7.3	3.4	4.3	4.6	5.6	6.5	5.0	5.1	5.7			
EXPORTACIONES (Bienes y servicios)	5.7	6.5	6.9	7.1	10.3	10.3	8.4	9.0	13.6	Exportaciones no tradicionales	13.9	4.7	5.3	5.8	8.5	6.3	8.3	9.4	10.1			
IMPORTACIONES (Bienes y Servicios)	25.0					19.0	5.5	1.5	2.4													
BALANZA DE PAGOS (% PIB) (Dólares corrientes)																						
Exportaciones de bienes					15.1	14.1	14.6	15.0	16.5	No tradicionales	7.5				7.2	6.6	7.0	7.5	7.9			
Importaciones de bienes	14.2				17.2	17.6	17.4	17.0	16.9	Balanza comercial	0.7				-2.2	-3.5	-2.8	-1.9	-0.4			
Balanza servicios	-3.8				-3.4	-3.2	-3.1	-3.4	-3.9	Transferencias	2.8				1.1	1.1	1.1	1.1	1.0			
Balanza cuenta corriente	-0.3				-4.5	-5.6	-4.8	-4.2	-3.3	Balanza inversión extranjera directa	1.9				3.3	4.1	3.5	3.0	2.6			
Balanza en cuenta corriente neto de inversión extranjera	1.7				-1.2	-1.5	-1.3	-1.2	-0.7													
Deuda externa / Exportaciones	2.4				2.4	2.1	2.1	2.4	1.8													
Deuda pública / PIB	0.3				0.17	0.17	0.18	0.18	0.17													
Deuda privada / PIB	0.1				0.11	0.12	0.11	0.11	0.11													
Deuda total / PIB	0.4				0.29	0.29	0.29	0.29	0.29													
CONSISTENCIA MACROECONOMICA																						
Variación % del PIB nominal					20.2	25.4	20.3	18.0	16.9													
Variación % crédito privado					28.3	35.0	30.9	25.4	21.8													
Variación % portafolio privado					23.4	26.0	25.2	21.8	20.4													
Balanza fiscal consistente (% del PIB)					0.2	0.7	0.2	0.0	0.0													

E1: Escenario 1. Sin plan de inversiones

E2: Escenario 2. Con gasto en infraestructura - sin gasto público en educación y salud

E3: Escenario 3. Con gasto público en educación y salud - sin gasto en infraestructura

E4: Plan Completo

Notas:

(1) Café incluye café pergamino y café elaborado

Dado un determinado comportamiento de la balanza de pagos, las variables claves que determinan el espacio fiscal son el ahorro financiero del sector privado —crecimiento del ahorro y de su portafolio financiero— y sus necesidades de crédito. Un mayor nivel de ahorro financiero amplía los recursos disponibles para financiar tanto la inversión privada como el endeudamiento neto del sector público; igual resultado tiene una reducción de las necesidades de crédito del sector privado.

El ahorro financiero del sector privado está compuesto en términos generales por dinero —Mi—, cuasidineros y otros papeles del sistema financiero sin incluir el banco emisor; y papeles oficiales —bonos del Banco de la República y de la Tesorería—. Este agregado, como proporción del PIB, mostró un crecimiento promedio —por encima del crecimiento nominal del PIB— de 1,5% anual para el período 1981-1990, acelerándose en el cuatrienio pasado hasta alcanzar 9% por año, fenómeno explicado en buena parte por la afluencia de capitales externos. Dado que esta tasa de crecimiento se ha desacelerado en el último año, se ha proyectado, para el ejercicio de consistencia macroeconómica, un crecimiento anual promedio de dicha relación de 2,6% para el período 1995-1998, cerca de un punto porcentual por encima de su promedio histórico.

Dada la evolución del portafolio descrita, se estimó un crecimiento anual promedio de la cartera de 35% en 1995, que equivale a un incremento de 6% de la relación cartera a PIB. Para 1998 el crecimiento de esta relación se situará en 6,2%. El crecimiento proyectado es similar al de los últimos cuatro años —6,6%— y muy por encima del promedio 1976-1994 que fue de 3,3%. La consistencia macrofinanciera del Plan prevé, pues, que habrá suficiente espacio para el crecimiento del crédito al sector privado.

Durante el período 1991-1994 se observó un superávit promedio de 0,5% del PIB frente a un déficit estimado promedio de 0,22% del PIB. Esto permitió disminuir el endeudamiento público externo —pasó de 30,5 a 21,9% del PIB— y aumentar moderadamente el endeudamiento interno —de 2,9 a 6,7% del PIB—. Lo anterior fue acompañado de un crecimiento muy pronunciado de la cartera privada —25 a 35% del PIB—, fenómeno facilitado por la gran afluencia de crédito externo al sector privado. Ante una acumulación de reservas internacionales mayor que la esperada, el superávit promedio observado no fue suficiente y se comprometieron las metas inflacionarias y cambiarias.

El cuadro 4.6 presenta el déficit fiscal y el crecimiento de la cartera y del ahorro financiero consistente con aquél. Se observa claramente que el esfuerzo fiscal del gobierno permitirá un crecimiento importante de la cartera —ocho puntos por encima del PIB nominal, lo que equivale a un crecimiento real anual cercano al 13%—, que permitirá financiar la inversión privada, sin poner en peligro las metas inflacionarias, de tasa de cambio y la estabilidad macroeconómica.