

Capítulo V

Plan de Inversiones Públicas

Capítulo V

Plan de Inversiones Públicas

Este Plan propone un cambio en el modelo de desarrollo en favor de uno más abierto al comercio exterior, al bienestar de los grupos más pobres de la población, a la competencia ya la iniciativa privada. Ello significa una reorientación de la acción del Estado y de la inversión pública, cuya ejecución debe ser descentralizada y orientada hacia las áreas con mayor impacto sobre el desarrollo económico y social.

El Plan propone concentrar la acción en los sectores sociales, en la infraestructura física, en la ciencia y tecnología, en el medio ambiente y en la seguridad. Esta concentración de acciones en áreas de gran impacto hace posible la apertura y la modernización, con economía de recursos.

Aparte de la reasignación del gasto, se propone un cambio radical en la calidad de la inversión pública. En un país que busca la competitividad en los mercados internacionales, se vuelve inaplazable el logro de la eficiencia en el gasto público. La inversión del gobierno central en los últimos años ha fluctuado erráticamente, se ha dividido en un número enorme de proyectos y se ha ejecutado mal. Estos elementos se superarán con una mejor planificación técnica, financiera y macroeconómica de los proyectos, como se sustenta en este Plan.

Este capítulo constituye la base del Plan Plurianual de Inversiones previsto en la nueva Constitución. La primera sección presenta un diagnóstico de la evolución y problemas del gasto público en Colombia. La segunda presenta la inversión requerida para llevar adelante las grandes estrategias del Plan y discute su financiación.

I. EVOLUCION Y PROBLEMAS DEL GASTO PUBLICO

1. Tamaño del Estado

Las actividades del Estado en Colombia son adelantadas por el Gobierno Central, las entidades descentralizadas nacionales y los gobiernos y entidades del orden departamental y municipal. El gasto público consolidado se acerca al 28% del PIB, cifra similar a la de países en desarrollo de ingresos medianos (27.5%) y sustancialmente menor a la de países desarrollados (52% en Francia, 48% en Gran Bretaña y 33% en Japón). Este nivel de gasto es similar al que países como Francia o Japón tenían en 1930, algún tiempo antes del auge del intervencionismo estatal que más adelante caracterizó las economías de esos países¹. El gasto del nivel central en Colombia representa apenas el 12% del PIB (cuadro 1) frente a niveles del 25% en Brasil o 28% en Chile.

En Colombia, por lo tanto, el Estado es relativamente pequeño en términos de su incidencia directa en el gasto total de la economía y, además, el gobierno central representa menos de la mitad del gasto público. Las

¹ Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. 1988.

empresas del Estado, llamadas entidades descentralizadas, tienen más ingresos y gastan más que el sector central.

Cuadro 1
Comparación del tamaño del Estado Central
(% PIB)

País	Ingresos corrientes		Gastos totales	
	1980	1989	1980	1989
Argentina	12.7	6.3	15.3	5.2
Brasil	22.3	NA	25.2	NA
Colombia	8.4	9.9	10.3	11.9
Chile	32.9	33.1	31.1	27.8
México	15.3	18.6	18.3	23.8
Perú	17.1	6.4	19.4	12.8
Venezuela	20.9	20.0	20.9	22.4

Fuente: BID, Informe 1990.

Medido por el tamaño del empleo público, el Estado colombiano no resulta anormalmente grande, aunque sí refleja notables deficiencias de estructura. Existen algo menos de un millón de empleados estatales, de los cuales cerca de 600 mil laboran con el gobierno central y unos 120 mil con los municipios y departamentos². De acuerdo con patrones inter nacionales para países de similar desarrollo, el monto global de empleo público es típico, pero la composición del empleo en el caso colombiano tiene un sesgo centralista importante.

De esta forma, aunque el Gobierno Central no gasta comparativamente mucho, sí emplea más gente de lo que debería en relación con países en igual grado de desarrollo. Esta excesiva planta de personal, que representa en muchos casos un seguro de desempleo, hace que el nivel central carezca de los recursos para llevar a término sus funciones esenciales.

El sector público influye en los mercados de trabajo de manera desigual entre los distintos grupos de ingreso. Los grupos más prósperos de la población se benefician más del empleo público que los demás. Menos del 3% del empleo de los más pobres se genera directamente en el gobierno, frente a un 25% en los grupos más ricos³.

Sin ser grande, ni balanceado regionalmente, el conjunto de gasto público en Colombia tampoco ha representado un efecto importante sobre la distribución del ingreso y sobre el bienestar de los más pobres. Diversos estudios han encontrado que la estructura tributaria colombiana ha tenido, cuando más, un efecto neutro sobre la distribución del ingreso, y que las áreas del Estado con mayor impacto potencial sobre la equidad social han tenido un menor desarrollo en las últimas décadas en comparación con las demás inversiones públicas. Además, se ha encontrado que el propio gasto de los

² Misión de Empleo. *Informe Final*. Capítulo 3. 1986

³ Misión de Empleo (op cit).

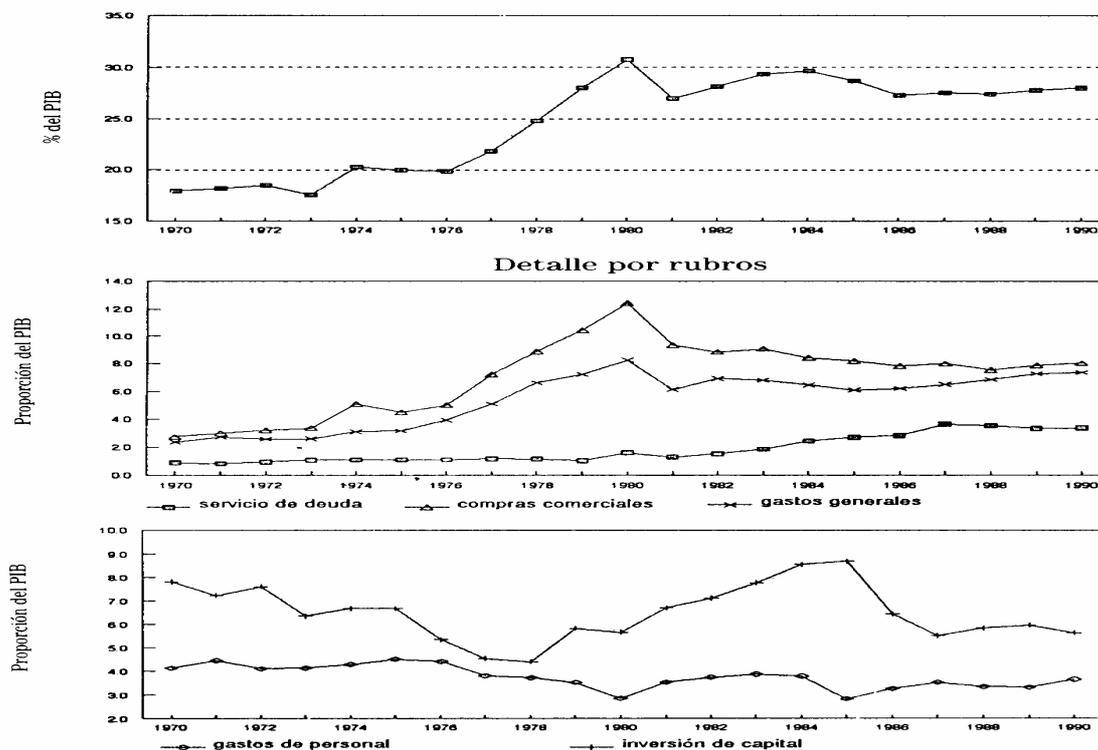
sectores sociales no ha llegado predominantemente a los grupos más pobres de la población⁴.

2. Evolución del gasto público

La evolución de las finanzas públicas en las últimas décadas reflejó un aumento sustancial del gasto, una reducción relativa de la inversión frente a otros gastos, y una falta de dinamismo del ahorro público.

Tras crecer mucho más rápido que el PIB entre 1979 y 1985, el gasto del gobierno central y las entidades descentralizadas del orden nacional tendió a estabilizarse en un nivel relativamente alto, representando aproximadamente un 28% del PIB, como se aprecia en el gráfico 1⁵. La tendencia creciente de los gastos públicos con relación al PIB está asociada, como se observa, al enorme crecimiento de los gastos generales y a las compras de las entidades públicas. Por su parte, los gastos de nómina no han crecido más que el PIB y los de inversión han registrado bruscas oscilaciones sin tendencia discernible de mediano plazo.

Gráfico 1
El tamaño del gasto público
(Evolución 1970/1990)

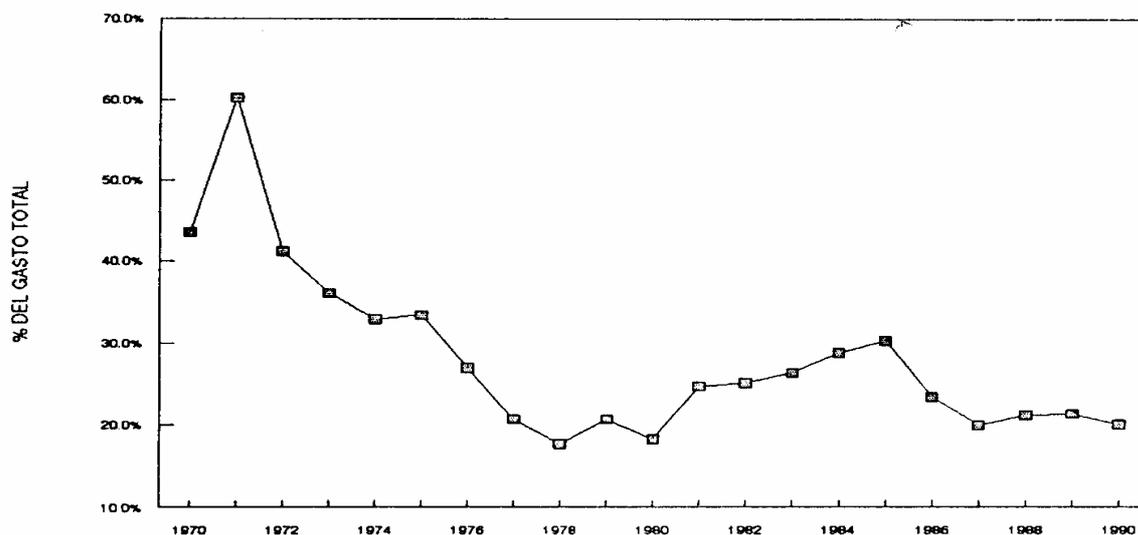


Incluye gobierno central y entidades descentralizadas del orden nacional con base en pagos de tesorería.

⁴ Selowsky, Marcelo. Who Benefits from Government Expenditure?, Oxford University Press, 1979.

⁵ De esta evolución se excluyen las entidades regionales y de seguridad social, y el efecto de las compras para operación comercial

Gráfico 2
Participación de la inversión
en el Gasto Público Consolidado



Incluye el sector central y las entidades descentralizadas del orden nacional.

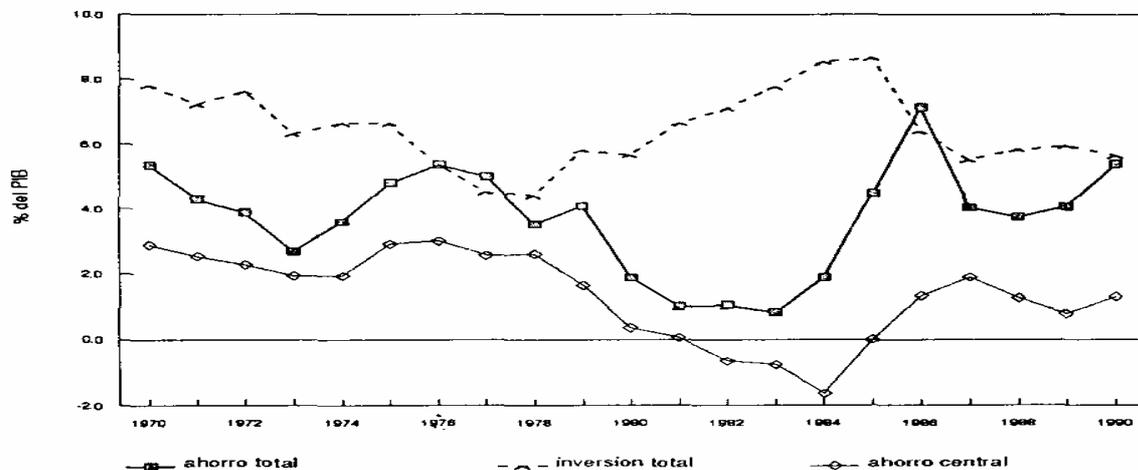
La falta de crecimiento de la inversión, acompañada del dinamismo en los gastos generales, ha conducido a que una proporción decreciente del gasto público se destine a la formación de capital. El gráfico 2 ilustra cómo la proporción del gasto público destinado a inversión se redujo del 50% a principios de los setentas hasta el 20% en los últimos años.

Finalmente, la evolución de las finanzas en el mediano plazo también deja entrever una evolución del ahorro público con serias limitaciones para financiar sanamente la inversión. Como se observa en el gráfico 3, el ahorro público resulta excesivamente volátil por su alta dependencia de las finanzas cafeteras, y crece menos que el PIB debido al prolongado y persistente debilitamiento de la capacidad de ahorro del gobierno central, hoy menor que hace 20 años. Además de ello, la falta de coordinación entre las decisiones de ahorro e inversión del sector público, que paradójicamente evolucionan en forma opuesta, ha conducido a que los períodos de mayor crecimiento de la inversión hayan estado acompañados de serios desequilibrios macroeconómicos, especialmente en el primer quinquenio de los ochenta.

3. Problemas del gasto público

Además de los problemas observados en la cantidad y composición del gasto público, existen problemas de eficiencia económica y presupuestal que le han restado impacto sobre la actividad económica y social.

Gráfico 3
El ahorro y la inversión del Sector Público
(1970-1990)



A. Problemas de eficiencia económica

La eficiencia económica del gasto público puede juzgarse por su capacidad para impulsar el crecimiento económico o por su impacto en el bienestar de la población. En ambos casos, las finanzas públicas de las últimas décadas dejan mucho que desear.

a. La calidad del gasto

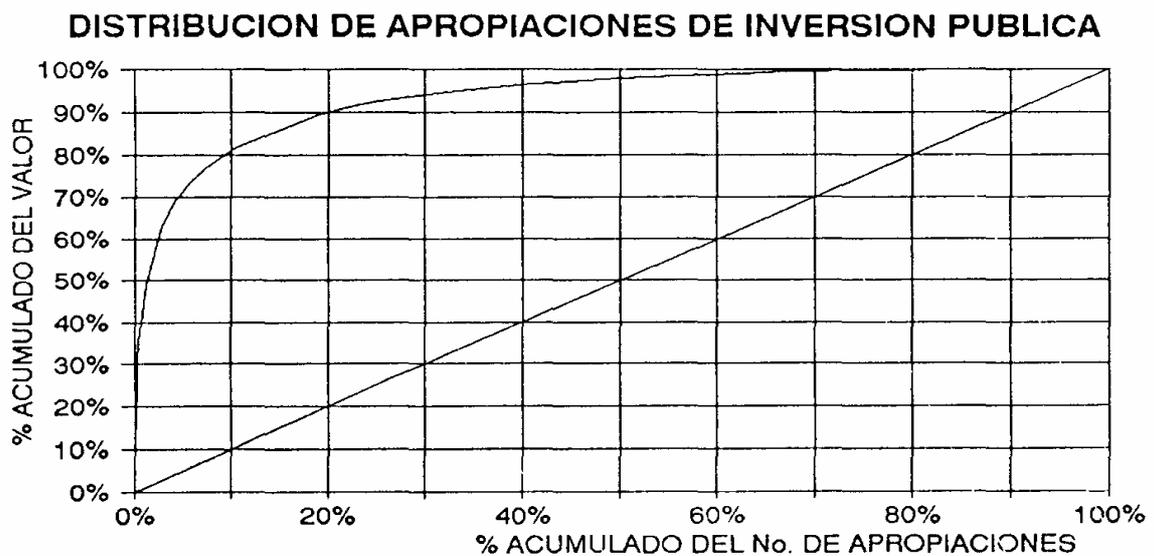
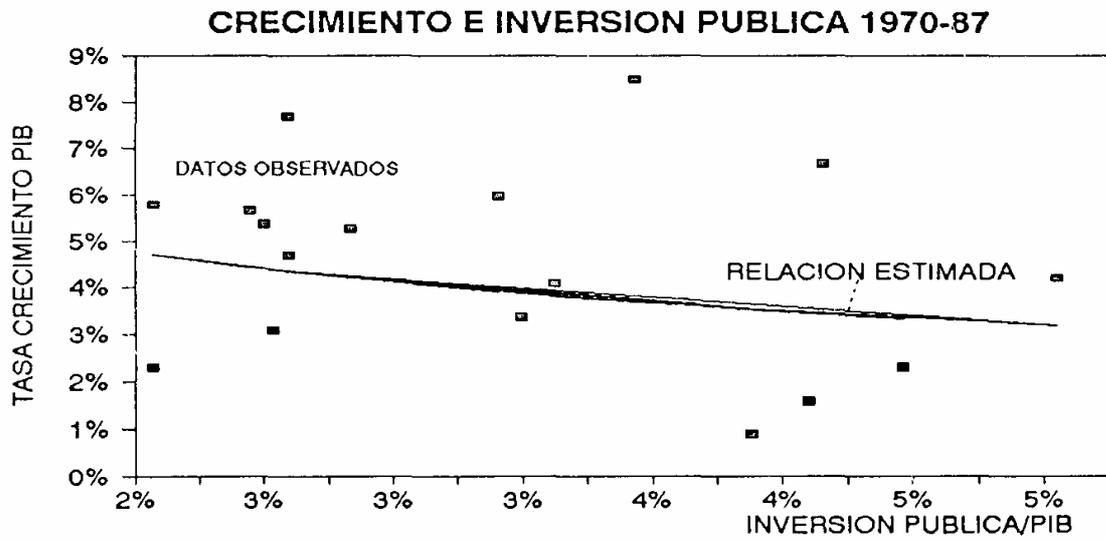
En el pasado, con la premisa de que la economía operaba bajo condiciones estructurales de falta de demanda y de exceso de capacidad instalada, se daba por hecho que existía una relación positiva entre el gasto público y el crecimiento económico; sin embargo, el supuesto de que la economía funciona en condiciones de desequilibrio no puede servir de base para una política de largo plazo. Además de su monto, es necesario analizar la calidad y composición del gasto público, para derivar conclusiones acerca de su efecto sobre el crecimiento.

Existe evidencia de que el impacto del gasto público sobre el crecimiento económico puede no ser positivo, si se tienen en cuenta sus consecuencias sobre la actividad del sector privado⁶. En el caso de Colombia, se observa que los períodos de gasto público alto han coincidido con bajas tasas de crecimiento económico y viceversa. Incluso, los períodos de gran des inversiones han estado asociados con menos crecimiento, como se observa en el gráfico 4. En el país la inversión pública ha tenido una calidad dudosa desde el punto de vista de su impacto sobre la acumulación de capital y riqueza social. En Colombia abundan los ejemplos de inversiones improductivas, que han tenido un efecto negativo y persistente sobre las finanzas públicas, y han impedido que se satisfagan necesidades apremiantes. El impacto de la

⁶ Barro Robert. *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth Prospects: A Simple Three Gap Model*. Trabajo preparado para la conferencia sobre Estrategia de Desarrollo para el Mediano Plazo. WIDER 1989.

inversión pública depende así más del tipo de actividad que de la cantidad del gasto.

Gráfico 4
Indicadores de calidad de inversión pública



Mejorar la calidad de la inversión —y por ende su rentabilidad social—, por medio de una preparación y selección más cuidadosa de proyectos, puede tener un mayor efecto sobre el crecimiento que simplemente elevar el monto de la inversión. Un aumento de un punto porcentual en la rentabilidad promedio real de los proyectos del gobierno central puede representar un incremento de la riqueza social de más de US\$100 millones de dólares por año.

b. La dispersión del gasto de inversión

Las inversiones del Estado están dispersas en un número enorme de actividades y proyectos. Más del 90% de los proyectos financiados con recursos del gobierno central reciben menos del 20% del valor del presupuesto, como se observa en el gráfico 4. La gran mayoría de estos proyectos son pequeños.

Este grado de atomización se debe a dos razones: uno, el nivel central ha asumido un conjunto de inversiones que, por su tamaño e impacto, deberían ser ejecutadas por los gobiernos locales, y dos, no cuenta con un mecanismo eficiente para asignar sus subsidios.

El centralismo del Estado colombiano coloca al gobierno nacional en la posición de satisfacer demandas locales que serían mejor atendidas directamente por los departamentos y municipios. La irrupción del nivel central en actividades regionales le ha impedido concentrar su acción en aquellas inversiones que, por sus externalidades sociales y de largo plazo, son indelegables. La presión regional, intentando subsanar la mala distribución de funciones al interior del Estado, tiene el efecto de atomizar el presupuesto, repartiendo los recursos en proyectos que no son de índole nacional. Además, la mediación del nivel central en la satisfacción de las demandas regionales tiende a ser arbitraria, y disminuye el compromiso de las comunidades y sus representantes con las acciones del Estado, restándoles legitimidad.

Otro elemento de dispersión es el generado por la asignación confusa y casuística de los subsidios del Estado. Estos se asignan directamente a las entidades y contribuyen a financiar su funcionamiento, haciendo imposible la medición de su impacto sobre el objetivo que se persigue.

Todo lo anterior se refleja en que el presupuesto de inversión no se ha concentrado en el objeto del gasto, como sucedería con un presupuesto de proyectos. En cambio, ha sido un ejercicio desordenado de distribución de partidas y auxilios, que resulta del equilibrio entre un margen de acción limitado por las rentas de destinación específica, la inercia de partidas heredadas, subsidios, y el efecto de los fenómenos institucionales descritos. La carencia de proyectos previamente definidos e identificados de acuerdo con criterios técnicos y económicos, ha llevado a que las apropiaciones presupuestales no hayan correspondido a evaluaciones técnicas previas ni hayan sido revisadas periódicamente.

B. Eficiencia presupuestal

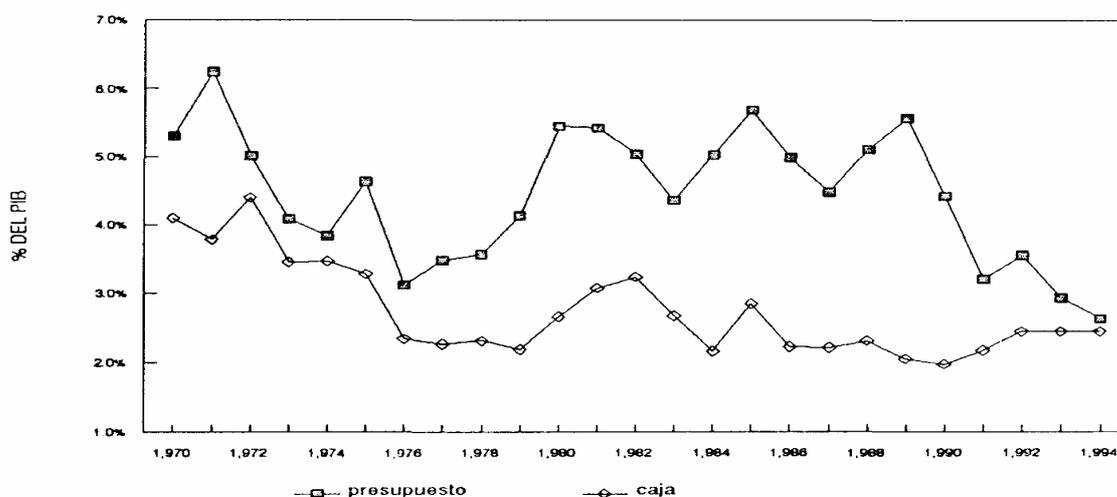
La inversión pública se ha visto debilitada por las deficiencias de los procedimientos presupuestales, que han generado desorden y confusión en el gasto.

a. La sobre-estimación presupuestal y el rezago

La evolución del Presupuesto General de la Nación en los últimos quince años, especialmente en su componente de inversión, poco ha tenido que ver con la capacidad de pago del gobierno central. En realidad, el presupuesto ha registrado una sobre-estimación impresionante, como lo muestra el gráfico 5, pues en la década de los ochenta sólo 49.4 centavos de cada peso presupuestado fueron ejecutados.

La situación fue particularmente difícil en los años recientes, cuando se produjo un crecimiento del rezago de pagos de enormes proporciones. El rezago presupuestal, que cuantifica la diferencia entre las apropiaciones y los pagos efectivos de una vigencia fiscal, pasó de \$96.000 millones en 1988 a \$221.000 millones en 1990. La importancia de esta última cifra, equivalente al 1.1% del PIB, se aprecia al compararla con los pagos de inversión del gobierno central, que ascendieron al 2% del PIB.

Gráfico 5
La inversión pública central
(su sobredimensionamiento)



La sobre-estimación del presupuesto genera obligaciones del gobierno que se pagan tarde. Ello tiene implicaciones inconvenientes sobre la economía y sobre el propio ejercicio de presupuestación. El rezago crea presiones indeseadas en el mercado financiero, ya que los contratistas privados se deben financiar mientras reciben los pagos de tesorería, y eleva el costo de las inversiones, ya que ellos se protegen de retrasos con mayores precios. También, en una economía inflacionaria, el rezago presupuestal disminuye el va real de las apropiaciones, dificultando obtener las metas f de los proyectos. En algunos casos, como el Fondo Vial Nacional, las nuevas apropiaciones apenas cubren los "ajustes de precios", sin que se presente mayor avance en las obras físicas.

Se ha creído, equivocadamente, que con la simple apertura de apropiaciones presupuestales se cumple con las promesas a las diferentes

comunidades del país. Esto no sólo ha creado falsas y peligrosas expectativas, sino que ha generado un grave desorden presupuestal. Para superar esta situación es preciso una presupuestación realista, reduciendo sustancialmente el crecimiento de las apropiaciones, hasta hacerlas consistentes con la capacidad de pago.

b. La contaminación del presupuesto de inversión

Dada la falta de recursos ordinarios, muchos gastos de funcionamiento, tales como los servicios personales, los gastos generales, las transferencias y el servicio de la deuda, se han transferido al presupuesto de inversión. Estos gastos, que no guardan ninguna relación directa con la formación de capital, representaron el 31% del total de apropiaciones del presupuesto de inversión en 1991. La prohibición de financiar gastos de funcionamiento con recursos del crédito externo, y la falta de mecanismos para financiarlos con recursos internos, produce esta situación de ineficiencia en la utilización de los dineros públicos⁷.

Esto indica que el presupuesto no refleja la asignación real de los recursos públicos. Es indispensable eliminar los gastos de funcionamiento del presupuesto de inversión, para no subestimar el costo de la administración pública y lograr una financiación más sana de la formación de capital. Los gastos de funcionamiento se deben trasladar al presupuesto correspondiente.

4. La composición sectorial del gasto

La rentabilidad social de la inversión está claramente asociada con su asignación. Destinar la inversión hacia los sectores socialmente más rentables implica gastar en áreas con claras externalidades: la formación de capital humano, la infraestructura de transportes, la innovación tecnológica, etc. La inversión pública en sectores con externalidades, donde el sector privado invierte menos de lo deseado por la ausencia de señales de mercado apropiadas, tiene efectos microeconómicos que promueven el crecimiento⁸. Tal es el caso de las carreteras que eliminan los cuellos de botella del comercio exterior, o de la inversión en educación, que conduce a mejoras en la productividad laboral y en la competitividad internacional del país en el mediano plazo. La inversión con bajas o nulas externalidades sociales, como la infraestructura turística o la inversión industrial, debe adelantarla el sector privado.

La dispersión del gasto público en proyectos no prioritarios, donde éste tiene efectos menores, no permite que el Estado cubra las necesidades esenciales de la comunidad en materia de bienes públicos, que son aquellos cuyo consumo por una parte de la población no afecta la cantidad del bien o servicio que consume el resto. Tal es el caso de la justicia, el medio ambiente

⁷ El párrafo del artículo 10 de la Ley 78 de 1989, que autoriza incrementar en US\$2.500 millones la contratación de crédito externo o las garantías otorgadas por la Nación, señala: "los recursos que se obtengan en moneda nacional de la presente autorización, no podrán utilizarse para financiar gastos de funcionamiento". En igual sentido se refiere la Ley 51 de 1990, que incrementó el cupo en US\$4.500 millones.

⁸ Murphy, Kevin, Andrei Shleifer y Robert Vishny. *Industrialization and the big push*. Journal of Political Economy. 1989. Vol. 97, No. 5.

o la seguridad. Los bienes públicos, por su naturaleza, no pueden ser fragmentados, pues su suministro inadecuado puede alterar la naturaleza del bien. Si alguna parte de la sociedad no está amparada por la justicia, la sociedad en conjunto no lo está. Si parte del país no goza de seguridad, el país entero sufre las consecuencias. Esto ilustra el peligro de que el Estado dedique recursos insuficientes a la prestación de los bienes y servicios públicos esenciales por gastar en otras actividades, en muchas de las cuales el sector privado puede invertir.

A. Tendencias recientes

En el pasado, el limitado impacto de la inversión pública sobre el crecimiento no ha sido independiente de la evolución de la estructura sectorial del gasto. Las áreas con mayores externalidades económicas y sociales no han tenido una participación adecuada en el presupuesto: han decrecido o han fluctuado cíclicamente. Aún más, los sectores de infraestructura social — educación, salud y nutrición— recibieron en las dos últimas décadas una porción decreciente del presupuesto de inversión. Los gastos en infraestructura física —carreteras, ferrocarriles, riego— han sido demasiado inestables. Y los de las áreas con mayores externalidades tecnológicas o ambientales —ciencia y tecnología y medio ambiente— han tenido una participación ínfima (gráfico 6).

La participación en el presupuesto de la inversión en obras públicas ha variado enormemente: fue alta a comienzos de los 70 y baja al final de esa década, repitiéndose el ciclo en los 80. La inversión en infraestructura básica, entonces, no ha tenido la continuidad necesaria en los últimos años, causando retrasos en la ejecución, sobrecostos y la profusión de obras inconclusas. Paralelamente, el gasto social ha sufrido recortes que han dificultado el logro de un gasto público más justo y equilibrado. Así, dentro del presupuesto total, la inversión del nivel central en salud y educación pasó de representar un 13.8% en 1980 a un 8.2% en 1990.

Ciertamente, la creciente intromisión de las empresas estatales en las actividades directas de producción de bienes y servicios desplazó los recursos que, de otra forma, se habrían usado para que el Estado pudiese cumplir un papel más importante en lo económico y lo social.

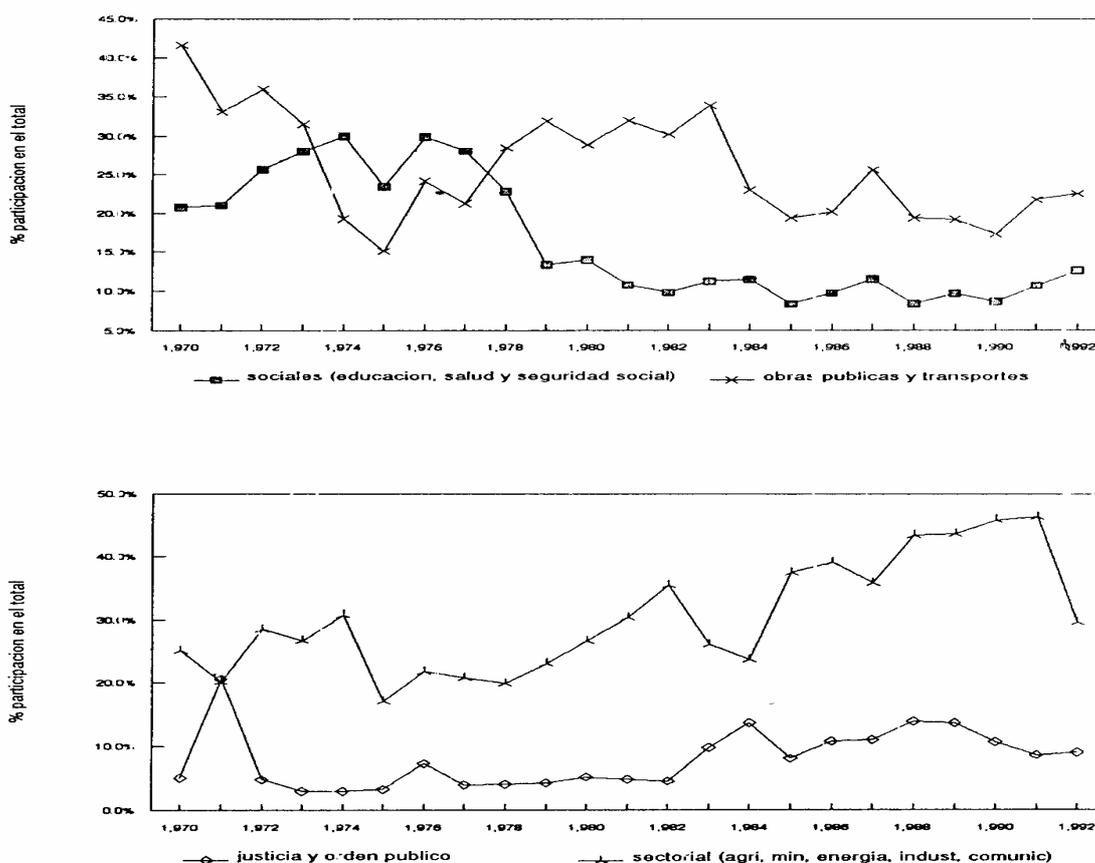
B. La asignación del gasto y la nueva Constitución

La nueva Constitución representa un avance sustancial para enfrentar más eficazmente muchos de los anteriores problemas, ya que articula los presupuestos anuales con el programa plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo, obliga a presentar una presupuestación realista y establece ciertas guías para la asignación sectorial del gasto del Estado. Este esquema contribuye a que la inversión obedezca a programaciones preestablecidas y no a las cambiantes condiciones de la economía. De esta manera, al elevarse a rango constitucional el presupuesto plurianual de inversiones, los proyectos que lo conforman constituyen la columna vertebral del Plan de Desarrollo.

Como se anotó, los proyectos incluidos en los presupuestos de inversión del nivel central no han contado en el pasado con adecuados análisis previos y un control y evaluación de sus resultados. La nueva Constitución política ordenó el diseño de sistemas de evaluación y gestión de resultados en la

administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. Para cumplir con ese propósito, son de gran utilidad los Bancos de Proyectos de Inversión Pública y los sistemas de evaluación ex-post de proyectos de inversión.

Gráfico 6
Evolución de la inversión pública del sector central
Presupuesto: 1970-1992



La importancia del gasto social es igualmente reconocida en la Constitución. La función social del Estado adquirió primacía, estableciéndose incluso que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otro⁹. Así mismo, las únicas rentas de destinación específica que se protegieron fueron aquellas dirigidas hacia la inversión social.

5. Síntesis

El gasto público de las últimas décadas no parece haber sido un dinamizador importante de la actividad económica ni del bienestar social y ha introducido, en cambio, enormes distorsiones en la actividad privada. Un

⁹ Artículo 366.

Estado pequeño para lo importante y obstáculo para lo cotidiano y urgente, disperso y desordenado en la estructura de su inversión y descuidado con su calidad, no puede asegurar que los escasos recursos estimulen el crecimiento o se dirijan a los sectores más pobres de la población.

El gasto público actual tiende a beneficiar a segmentos que no lo requieren, y no atiende las obligaciones del Estado con los grupos más pobres. La estructura del empleo público descrita atrás, y la política de subsidios, casuística y confusa, constituyen claros ejemplos.

Esta situación, heredada de lustros de inercia presupuestal, puede y debe corregirse. La reorientación del gasto público hacia los sectores con claras externalidades y ejecutada en los niveles administrativos apropiados, debe contribuir a colocar el país, en el marco de la apertura, en una senda de crecimiento y equidad social superior a la actual. El propósito de lograr una inversión de mayor calidad para potenciar el crecimiento puede alcanzarse si el sector público planea mejor la selección y diseño de los proyectos, administra mejor los recursos para su ejecución, y hace un control y evaluación más adecuados de proyectos e inversiones.

II. EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSION PUBLICA CENTRAL 1992-1995¹⁰

El presupuesto es el instrumento que hace realidad los programas del Plan de Desarrollo, puesto que les otorga a las entidades responsables los recursos necesarios para su ejecución. Por ello, la nueva Constitución previó una relación dinámica entre el Plan de Desarrollo y el presupuesto, obligando a los gobiernos a plasmar sus políticas en instrumentos concretos.

En el plan de inversiones del Plan de Desarrollo de este gobierno, la inversión del Gobierno Central juega un papel mucho más importante que en el pasado. En efecto, para concentrar la inversión pública en los sectores con mayor impacto sobre el crecimiento económico y con mayor efecto sobre el bienestar social, se adoptan programas ambiciosos de infraestructura física (sobre todo en construcción de carreteras y adecuación de tierras para apoyar el proceso de apertura), infraestructura social (para formar capital humano con mayores gastos en educación, salud, vivienda y saneamiento básico), ciencia y tecnología y medio ambiente.

La inversión del Gobierno Central prevista en el próximo cuatrienio superará los cinco billones de pesos (\$5.465.887 millones)¹¹. De estos recursos, dos terceras partes financiarán las áreas estratégicas del Plan. En promedio, el presupuesto de inversión durante los próximos años será equivalente al 2.8% del PIB. Estos niveles son compatibles con los pagos previstos en las proyecciones financieras y, además, corrigen las indeseables prácticas presupuestales mencionadas en la sección anterior.

Con el nuevo Plan de Desarrollo, la composición sectorial de la inversión del gobierno central se modifica sustancialmente en estos cuatro años. El cuadro 2 muestra la distribución sectorial de la inversión en el período 1990-

¹⁰ Se utiliza el período 1992-1995 porque corresponde a los años en los cuales el gobierno interviene en la elaboración del presupuesto.

¹¹ La inversión de las principales empresas descentralizadas se detalla en el anexo 1.

1995. Los gastos correspondientes a las estrategias básicas del Plan pasan del 32% en 1990 al 61% en el período 1992-1995.

En los literales siguientes se describen las inversiones del sector central en las áreas prioritarias y se analiza su financiación.

1. Las metas de inversión

A. Infraestructura social

La inversión social en este cuatrienio se concentrará prioritariamente en los sectores de educación, salud y nutrición, vivienda y saneamiento ambiental. Con estos programas se busca mejorar el bienestar de la comunidad y crear las condiciones para que el mayor capital humano respalde un proceso de crecimiento económico acelerado.

Cuadro 2
Distribución sectorial
del Presupuesto de Inversión
1990-1995
(Distribución porcentual)

Distribución sectorial	1990 total	1991 total	1992 total	1993 total	1994 total	1995 total	Prom. 92-95
INFRAESTRUCTURA FISICA	19.1	20.6	32.9	34.8	37.4	35.6	35.2
OBRAS PUBLICAS	17.2	20.1	31.4	32.5	33.4	31.2	32.1
Vías carreteables	0.0	0.0	22.3	16.0	18.3	0.0	
Vías férreas	0.0	0.0	1.2	2.7	2.5	1.6	
DISTRITOS DE RIEGO	1.9	1.5	1.5	2.3	4.0	4.4	3.1
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	9.9	11.0	19.6	22.5	22.3	23.8	22.0
EDUCACION	3.0	5.1	7.2	6.2	7.0	7.3	6.9
SALUD	4.9	4.7	5.9	9.0	7.2	9.5	7.9
VIVIENDA	2.0	1.2	3.8	4.6	3.9	3.9	3.8
SANEAMIENTO AMBIENTAL	0.0	0.0	2.7	3.8	4.1	3.2	3.4
MEDIO AMBIENTE	2.6	2.0	1.7	2.6	2.8	2.3	2.4
CIENCIA Y TECNOLOGIA	0.3	0.8	1.8	1.1	1.1	1.0	1.1
Total presupuesto	100.0						

a. Educación

El propósito del Plan es aumentar sustancialmente la cobertura y calidad de la educación. En primaria, se hará un especial esfuerzo de cubrimiento en las zonas rurales, y se mejorará su calidad, educando a los alumnos desde más temprano (año cero), mejorando la preparación de los profesores y poniendo a disposición de los alumnos textos y métodos pedagógicos modernos. En secundaria, donde la cobertura es bajísima, se expandirán los cupos, para alcanzar una cobertura del 70% al final del cuatrienio.

Las metas físicas de los distintos programas durante este cuatrienio se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3
Metas físicas del programa de Apertura Educativa
(1992-1995)

Programas	1992-95	1992	1993	1994
Miles de Cupos Año 0	600	251	122	119
Miles de Cupos Primaria	630	111	110	165
Miles de Cupos Secundaria	311	111	40	45
Estudiantes de Postgrado y Maestría	1.325	353	327	315

b. Salud y nutrición

El Plan de Desarrollo incluye programas para subsanar los defectos más graves del sistema de salud, in en sus áreas críticas, con énfasis en los grupos de menores ingresos. Se dará prioridad a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, con el objeto de crear una cultura de la salud y fortalecer la participación de la comunidad dentro del pro ceso de descentralización. La mayor inversión permitirá cubrir las necesidades básicas del 80% de los habitantes de las zonas más pobres del país en 1994, y sentar las bases para futuras ampliaciones adicionales.

La prioridad de las acciones de nutrición será la consolidación del programa de Hogares de Bienestar para los niños entre dos y seis años, y la atención a las mujeres gestantes y lactantes ya los niños menores de dos años. Estos programas, que se realizarán con el apoyo de la comunidad, representarán una inversión por parte del ICBF de \$913.871 millones.

Las coberturas esperadas y las metas físicas de estos programas se presentan en el cuadro 4.

c. Saneamiento básico

La cobertura de acueductos se aumentará del 66% al 76% en el cuatrienio, concentrando la acción en 300 municipios menores y en las ciudades intermedias. Por su parte, en alcantarillados se aumentará la cobertura del 52.4% al 57%. Se estima que, en este período, casi 6 millones de colombianos adicionales recibirán el servicio de agua, y casi 4 millones el de alcantarillado.

Las obras que se adelantarán durante los cuatro años se describen en el cuadro 5.

d. Vivienda

En los próximos cuatro años el programa de vivienda proveerá cerca de 539.000 soluciones, concentradas en los grupos más pobres de la población, con lo cual se reducirá el déficit en las áreas urbanas y rurales. Se creó el INURBE como ente coordinador del programa y se estableció un sistema de subsidios directos a la demanda, con un gran énfasis en la acción autónoma de los municipios. La vivienda de interés social en zonas rurales será financiada a través de la Caja Agraria durante el cuatrienio.

Cuadro 4
Metas físicas y cobertura del Programa de Salud y Nutrición
(1991-1995)

Programas	1992	1993	1994	1995
SALUD				
Equipos de salud familiar y comunitaria	1.200	600	600	150
Capacitación gestores de salud	20.280	10.140	10.140	10.140
Unidades comunitarias de salud y ambiente	1.200	600	600	600
Terminación hospitales	1	5	4	
Talleres - Red de mantenimiento hospitalario		14	21	
Boticas comunitarias	1.572	1.095	138	
Microscopios diagnóstico de malaria	347	353		
NUTRICION 1/				
Hogares de bienestar (niños atendidos)	1.100.000	1.100.000	1.100.000	
CAIP (niños atendidos)	277.000	277.000	277.000	
Restaurantes escolares (niños atendidos)	1.554.000	1.554.000	1.554.000	
Madres y menores de 2 años	395.000	526.000	526.000	
Producción de bienestarina (toneladas)	33.000	40.000	50.000	

1/ Programas atendidos por el Instituto de Bienestar Familiar.

Cuadro 5
Cobertura del Programa de Agua Potable y Alcantarillado
(1992-1995)

Programas	1992-95	1992	1993	1994	1995
Cobertura Acueductos población)	76.0%	71.1%	73.7%	76.0%	
Cobertura Alcantarillados (% población)	57.1%	54.1%	55.7%	57.1%	

Cuadro 6
Metas físicas del Programa de Vivienda Social
(1992-1995)

Programas	1992-95	1992	1993	1994	1995
Soluciones de Vivienda	539.667	130.847	136.990	148.715	122.705
Vivienda urbana (incluye mejoramientos)	443.648	106.851	113.653	123.163	99.982
Vivienda rural	96.017	21.299	23.337	25.552	22.723

En el cuadro 6 se presentan las metas físicas del programa en los siguientes cuatro años.

B. Infraestructura física

La inversión en infraestructura física estará concentrada en carreteras, infraestructura férrea y distritos de riego.

a. Carreteras

El programa de construcción y rehabilitación de carreteras en el período 1992-1995 tiene como principales objetivos:

Articular las carreteras con los ríos y ferrocarriles, con el propósito de desarrollar un sistema eficiente de transporte intermodal, buscando minimizar los costos de operación y los tiempos de viaje de los vehículos de carga.

Cuadro 7
Metas físicas del Plan Vial de Apertura
(1992-1994)

Programas	1992-95	1992	1993	1994
CARRETERAS	19.276.9	13.987.1	2.543.4	2.746.4
Troncal de Occidente	2.554.0	458.9	831.7	1.263.4
Troncal del Magdalena	1.503.9	437.6	581.6	484.7
Troncal Central	147.3	35.1	55.1	57.1
Troncal de Urabá	277.1	165.8	94.6	16.7
Troncal del Eje Cafetero	148.2	25.0	74.0	49.2
Transversal del Caribe	483.1	152.0	171.8	159.3
Transversal Medellín-Cúcuta	366.4	93.7	173.9	98.8
Transversal Carmen de Bolívar-Bosconia	136.0	53.6	61.5	20.9
Transversal Medellín-Bogotá	326.4	46.7	79.6	200.1
Transversal Villavicencio-Buenaventura	1.100.4	284.6	419.6	396.2
Transversal Tumaco-Mocoa	117.0	117.0		
Construcción y reconstrucción otras vías	700.0	700.0		
Conservación periódica y rutinaria	11.377.0	11.377.0		
Rehabilitación Canal del Dique	40.1	40.1		

— Concentrar los recursos disponibles en inversiones en los corredores que conducen a las costas y en la culminación de obras ya iniciadas. La Red Troncal Nacional se encuentra integrada por dos sistemas: uno orientado de sur a norte (conformado por las troncales del Magdalena, del Eje Cafetero y Central y por el corredor de Urabá) y otro orientado de oriente a occidente (conformado por las transversales del Caribe, Carmen-Bosconia, Bogotá-Medellín, Huila-Cauca, y Mocoa-Tumaco y por el corredor Villavicencio-Buenaventura).

El cuadro 7 presenta las metas físicas de inversión en las diferentes carreteras durante el cuatrienio.

b. Red férrea

En forma paralela a los avances institucionales, se adelantará la rehabilitación de la Red Férrea Nacional para adecuarla a la apertura económica. El sector público reconstruirá y mantendrá las vías, y contribuirá a la modernización de los sistemas de comunicación, señalización y reparación de estaciones y

bodegas. Por su parte, el sector privado será el encargado de operar el sistema férreo por medio de empresas autónomas.

Cuadro 6
Metas físicas del Programa de Vías Férreas
(1992-1995)

Vías Férreas	1992-95	1992	1993	1994	1995
TOTAL	1.498.0	382.0	450.0	443.0	223.0
Sector Santa Marta-Gamarra	364.0	290.0	74.0		
Sector Gamarra-Puerto Wilches	131.0	290.0	74.0		
Sector Puerto Wilches-Grecia	145.0		101.0	44.0	
Sector Grecia-Puerto Salgar	130.0		80.0	50.0	
Sector Puerto Salgar-Bogotá	92.0	92.0			
Sector Grecia-Medellín	187.0		64.0	123.0	
Sector Yumbo-Buenaventura	158.0				158.0
Sector La Caro-Belencito	181.0			181.0	
Sector Bogotá-Lenguazaque	110.0			45.0	65.0

Los proyectos incorporados a la rehabilitación de la red son aquellos que movilizan los mayores volúmenes de carga y que presentan los niveles más altos de rentabilidad. En el período 1991-1994 se atenderán los siguientes trayectos:

Santa Marta-Gamarra, Gamarra-Puerto Salgar, Puerto Salgar-Bogotá, Puerto Berrío-Medellín, Bogotá-Lenguazaque, La Caro-Belencito y Yumbo-Buenaventura. Se contempla la rehabilitación de 1.500 kms. de vías sobre todo el territorio nacional. Además, se encuentran en evaluación las obras adicionales que se requieren para habilitar el ferrocarril del Pacífico.

En el cuadro 8 se presentan las metas físicas que se proponen para el período 1992-1995.

e. Infraestructura de riego y drenaje

La política de adecuación de tierras busca mejorar la productividad y competitividad agropecuaria, contribuir al aumento de la producción y del ingreso de los agricultores e incrementar el empleo de la mano de obra rural. Se contempla que el HIMAT realice los grandes proyectos y que las Corporaciones Regionales atiendan los pequeños y medianos.

Para la selección de los proyectos se tendrá en cuenta su rentabilidad social y su localización respecto a los puertos de exportación y centros de consumo, así como el interés manifiesto de las comunidades beneficiarias. En el diseño de los proyectos se recuperará el valor real de las inversiones realizadas por el Estado, excepto en las obras que beneficen a los pequeños campesinos. Además, se establecerán tarifas que permitan financiar la totalidad de los gastos de administración, operación y conservación de los distritos.

Las obras de infraestructura contempladas en el programa de distritos de riego tiene dos partes: una de rehabilitación, complementación y ampliación de siete distritos, cuya meta es recuperar un total de 124.800 hectáreas. Estos proyectos cuentan con financiación parcial del Banco Mundial. La otra es la

ejecución, por parte del HIMAT y las Corporaciones Regionales, de siete proyectos nuevos en 45.600 hectáreas, y el inicio de la construcción de otros tres proyectos, para un total de 105.900 hectáreas. También se incorporarán a la producción 37.800 hectáreas con pequeño riego.

Las metas físicas se describen en el cuadro 9.

C. Ciencia y tecnología

El objetivo es articular y organizar las labores de ciencia y tecnología, con el fin de incrementar sustancialmente su contribución al cambio económico, político, social y cultural del país. Para ello se ha iniciado una modificación en las estructuras institucionales. En febrero de 1991 se creó el "Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología", como punto de partida de un proceso de consolidación de los núcleos científicos en los diferentes sectores económicos. En los cuatro años se desarrollarán 15 programas de ciencia y tecnología para integrar al sector privado y los centros de investigación en proyectos concretos y aplicables al sector productivo en las diferentes áreas. Los recursos destinados a los programas de ciencia y tecnología en los siguientes años se describen en el cuadro 10.

Cuadro 9
Metas físicas del Programa de Adecuación de Tierras
(1992-1995)

Programas	Total	1992	1993	1994	1995
Rehabilitación y complementación					
Siete distritos (Ha.)	124.800		124.800		
Canales principales Km.	311	129	177	5	
Canales secundarios Km.	931	66	195	670	
Estructuras hidráulicas	45	20	25		
Carreteables Km.	482	209	84	189	
Rehabilitación de cauces Km.	147	36	77	34	
Protección Microcuencas (Ha.)	22.000		12.000	10.000	
Siete distritos en ejecución (Ha.)	45.600			8.100	37.500
Tres distritos nuevos (Ha.)					
Pequeña irrigación (Ha.)	37.800	6.400	14.300	17.100	

Cuadro 10
Metas físicas del Programa de Ciencia y Tecnología

Programas	1991	1992	1993	1994	Total
Financiación de proyectos de Ciencia y Tecnología	120	214	183	180	700
Capacitación: (Personas)					250
Publicaciones y eventos	150	300	300	300	1.050

D. Medio ambiente

Para la eficaz coordinación y gestión de la política ambiental se creará el Ministerio del Medio Ambiente como su ente rector. Las acciones básicas se

desarrollarán alrededor del manejo de cuencas y ecosistemas y el control de la contaminación ambiental.

La política ambiental comprometerá a todos los sectores productivos, al Gobierno y, en general, a la ciudadanía en el manejo integral y la recuperación de cuencas hidrográficas y los ecosistemas, con el propósito de garantizar a las generaciones presentes y futuras una adecuada oferta ambiental.

Se adelantarán gestiones para reducir la contaminación orgánica y la causada por el uso inadecuado de pesticidas y fertilizantes. Se emprenderán campañas para asesorar a los municipios en la construcción de rellenos sanitarios y el tratamiento de las aguas residuales, y se fortalecerá el programa de reciclaje de desechos sólidos. Se continuará con el seguimiento y evaluación ambiental de los proyectos de los diferentes sectores de la economía mediante la exigencia de estudios de impacto ambiental, planes de contingencia y cumplimiento, y medidas de mitigación. Se apoyará la Red Nacional de Calidad Ambiental con los fines de mantener información sobre el estado de preservación de los recursos y de fijar pautas sobre su uso y aprovechamiento.

E. La composición del presupuesto

Como resultado de la prioridad asignada a las anteriores inversiones, la composición del presupuesto se modificará en forma considerable. En consecuencia, las áreas prioritarias tendrán una mayor participación en el presupuesto del gobierno central. Como se muestra en el gráfico 7, la infraestructura física aumentará su participación del 19% en 1990 al 35% en promedio en el período 1992-1995. La educación pasará del 3.8% al 7%; la salud, de 4.9% a 8%; la vivienda, del 2% al 4%; y el saneamiento, del 0.5% al 3.5%. Con ello, la infraestructura social pasará del 10% al 24% en 1995. La ciencia y tecnología y el medio ambiente también aumentarán su participación en el presupuesto de inversión, del 2.7% en 1990 al 3.5% al final del gobierno. La concentración de la inversión en estas áreas, con proyectos bien definidos y evaluados, evitará la dispersión de esfuerzos que en el pasado contribuyó a atomizar el presupuesto y a neutralizar el impacto del gasto sobre el crecimiento económico. Para ello, la inversión del Gobierno Central en el resto de los programas crecerá por debajo de la inflación. De este modo, se cumplirán los propósitos de concentrar los recursos en áreas esenciales sin aumentar el tamaño del Estado, y reducir en forma simultánea el rezago presupuestal.

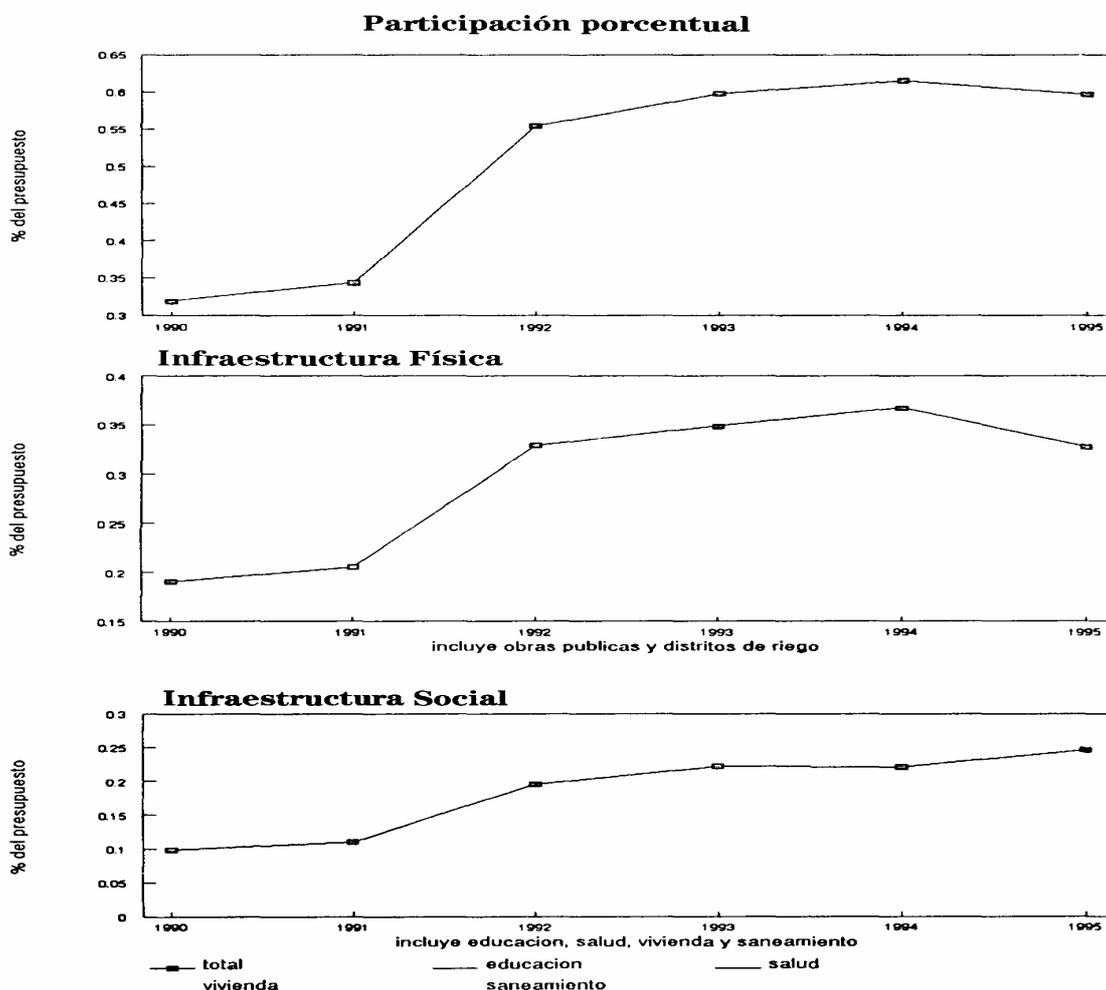
Muchos planes de desarrollo, al no consultar previamente las restricciones económicas, arriesgaron su ejecución y produjeron desajustes en las finanzas públicas. En cambio, la ejecución de los programas de este Plan de Desarrollo está garantizada, al tener en cuenta en forma explícita las restricciones macroeconómicas y las fuentes de financiación.

F. Distribución regional

El análisis de la distribución regional es un importante aspecto en el proceso de asignación de la inversión pública, que merece varias consideraciones. En primer término, los gastos de capital en una economía en desarrollo no pueden distribuirse como resultado de una puja desigual entre

regiones poderosas, con desmedro de las áreas con escasa o ninguna representación política. En segundo lugar, los recursos públicos deben estar dirigidos a atender las prioridades sentidas de la Nación, alrededor de las cuales exista un amplio consenso político. Al respecto, la nueva Constitución plantea claras directrices para dirigir al gasto público hacia lo social. No sobra insistir que este Plan de Desarrollo tiene esa misma orientación. Además, aquí se ha señalado la importancia de la inversión en infraestructura, ciencia y tecnología y medio ambiente, para apoyar el proceso de modernización de la economía y elevar el nivel de vida de la población.

Gráfico 7
Las estrategias básicas y el Presupuesto
Infraestructura física y social, ciencia y tecnología y medio ambiente



La pregunta que surge de estos planteamientos es: ¿Cuál es la distribución regional que resulta de aplicar esos criterios de inversión pública?

En lo social, la clave la dio la misma Constitución al plantear que "En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia

fiscal y administrativa, según reglamentación de la Ley¹². En otras palabras, las regiones con mayor pobreza, población y eficiencia serán las que reciban los mayores recursos de gasto social. Así se cumplirán los objetivos redistributivos que busca el país.

En el campo de las inversiones en infraestructura el caso es diferente: en el Plan su escogencia responde a criterios claros de racionalidad en el uso de los recursos y de articulación de las regiones entre sí y del país con el mundo. Por ejemplo, de esos criterios se desprende el objetivo de favorecer la conexión de los centros de producción con los puertos. La mayoría de vías incluidas en el Plan tienen un claro beneficio nacional, que excede ampliamente las evidentes ventajas que se derivan para las regiones en donde están ubicadas.

Las inversiones en áreas como ciencia y tecnología, justicia o defensa tienen un carácter nacional evidente y su fragmentación regional no tiene sentido por su carácter global e indivisible.

El proceso de descentralización va a reducir y ordenar la puja por la distribución de los recursos de la Nación. Atacando el problema desde otro ángulo, la Constitución optó por distribuir los ingresos nacionales, con criterios de equidad, para que el destino final del gasto se decida en los mismos entes territoriales y no en el nivel central. De esta forma, la presión de las regiones por lograr porciones crecientes del gasto nacional va a disminuir en forma sustancial. Esta fórmula, cuando alcance su desarrollo definitivo, va a concentrar en el nivel central inversiones nacionales, de muy difícil clasificación como departamentales o locales.

Además, la nueva Constitución trazó los lineamientos generales para orientar el proceso de la planeación nacional, cuyo desarrollo legal debe involucrar la activa participación de las regiones y la sociedad civil en el estudio y análisis de los Planes de Inversión. Así, la asignación del gasto tendrá mayor legitimidad ante el país.

Debido a la naturaleza global de los programas que se plantean en el Plan, cuyo desarrollo presupuestal se debe realizar en los ejercicios de cada año, y a la falta de reglamentación de la nueva Constitución, no es posible a estas alturas prever una distribución departamental del programa de inversión pública de todo el período descrito en este capítulo¹³. Sin embargo, como un ejemplo de la forma en que este Gobierno va actuar en esta materia¹⁴, en el gráfico 8 se presenta la relación entre la inversión per cápita y la pobreza de los distintos departamentos, en la propuesta del presupuesto de 1992. Allí se observa que la importancia de la inversión pública en los diferentes departamentos varía inversamente con el ingreso por habitante y directamente con el grado de pobreza. Aún sin el desarrollo legal de la nueva Constitución, se manifiesta con claridad la voluntad redistributiva de este gobierno y la orientación del gasto público a las regiones con mayores carencias sociales¹⁵.

¹² Artículo 350.

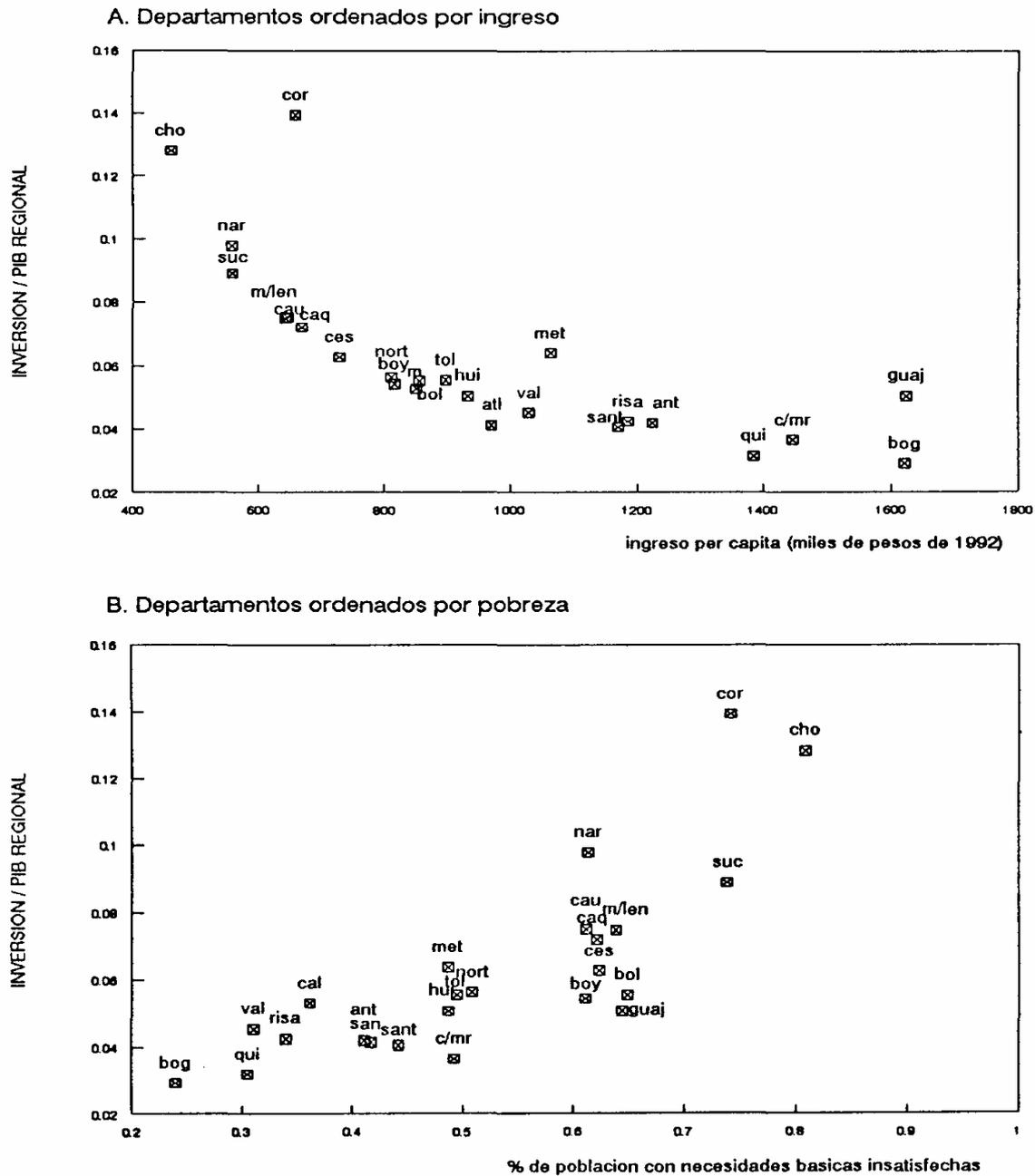
¹³ Este capítulo se escribe a finales de agosto de 1991.

¹⁴ Descrito con más detalle en el documento CONPES DNP-2547-UIP. Plan Operativo anual de inversiones 1992. Bogotá, agosto 5 de 1991.

¹⁵ Además, en la elaboración del presupuesto del 1992 se tuvieron en cuenta todas las normas legales vigentes sobre la participación de las regiones en la confección del Plan. Así, en la programación del presupuesto de inversión para 1992 participaron representantes de las entidades oficiales y todas las

Gráfico 8

La inversión pública en 1992: su importancia regional



regiones del país. El proceso se inició a mediados de 1990 cuando los Consejos Regionales de Planificación empezaron a definir las propuestas regionales de inversión que se financiarían con recursos de la Nación. No menos de mil quinientas personas participaron directamente en la elaboración del Plan de Inversiones, realizándose unas 500 sesiones interinstitucionales. En los grupos de trabajo intervinieron Gobernadores, Secretarios de Hacienda departamentales, directores y asesores técnicos de los CORPES, Alcaldes municipales y representantes de las diferentes entidades del orden nacional.

Cuadro 11
Financiación del presupuesto de inversión 1992-1995
(Distribución porcentual)

Fuentes de Financiación	1991	1992	1993	1994	1995
TOTAL FUENTES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
CREDITO EXTERNO	51.8	42.2	54.1	53.5	50.4
Infraestructura física		3.8	8.9	11.5	9.0
Infraestructura social		14.9	18.3	17.5	18.4
Medio ambiente		1.6	2.5	2.8	2.6
Ciencia y tecnología		1.2	1.1	1.1	0.6
Otros sectores	20.9	23.3	20.6	19.8	
RECURSOS ORDINARIOS	48.2	57.8	45.9	46.5	49.6

2. Financiación de la inversión

A. La estructura global

El cuadro 11 muestra la financiación de los presupuestos de inversión en el próximo cuatrienio, diseñada teniendo en cuenta los requerimientos fiscales y las perspectivas de la balanza de pagos durante el proceso de apertura. La financiación con recursos internos alcanzará en promedio el 50% del total de fondos durante el período. Por su parte, la participación del crédito externo es menor que en muchos Planes de Desarrollo del pasado, ya que la deuda neta del sector público no aumentará. Esta financiación permitirá que la inversión sea sostenible y tenga un menor impacto monetario, y que el sector privado desarrolle su papel protagónico en el programa de la apertura económica.

B. Las fuentes de financiamiento

a. El crédito externo

Los desembolsos de crédito externo ascenderán a US\$2.944 millones en este período. Dos terceras partes de estos recursos financiarán los programas prioritarios del Plan. El avance satisfactorio de las negociaciones con las diferentes entidades prestamistas indica ellos estarán disponibles en las áreas y momentos requeridos.

Cuadro 12
Desembolsos sectoriales de los créditos de Gobierno Nacional
1992-1995
(\$US millones)

Sectores	US\$ Millones)				Total
	1992	1993	1994	1995	
1- Infraestructura física	53	130	165	141	490
— Sector transporte	33	98	114	88	334
— Sector de riego	20	32	51	53	156
2- Infraestructura social	209	266	252	289	1016
— Sector educación	101	90	100	100	392
— Sector salud	74	122	95	140	431
— Saneamiento ambiental	34	54	56	49	193
3- Medio ambiente	22	36	40	40	139
4- Ciencia y tecnología	16	16	16	10	59
5- Otros	294	338	297	311	1241
Total	595	786	771	791	2944

i. Distribución sectorial

El cuadro 12 destaca la distribución del crédito externo en los próximos cuatro años. Se destinarán a programas de infraestructura social US \$1.016 millones, que representan el 34.5% del total; a programas de infraestructura física US \$490 millones (16.2%) y a proyectos para el medio ambiente y transferencia tecnológica, US \$198 millones (6.7%)¹⁶.

El sector educativo recibirá créditos por US \$392 millones. De ellos, US \$270 millones provienen de la banca multilateral y el resto de operaciones bilaterales. El sector de la salud recibirá créditos por US \$431 millones, de los cuales US \$56 millones corresponden a la banca multilateral y el resto a recursos de gobiernos extranjeros.

Para saneamiento ambiental se destinarán US \$193 millones, que se canalizarán a través de la Financiera de Desarrollo Territorial para atender los requerimientos de financiación de los acueductos y alcantarillados de los entes territoriales.

Para los proyectos de carreteras y vías férreas se recibirán desembolsos de crédito externo por US \$334 millones, de los cuales el 90% será financiado por el BID. Los créditos destinados a apoyar los programas de riego suman US \$156 millones.

Para Ciencia y Tecnología se han programado desembolsos por US \$59 millones. Ellos financiarán a Colciencias (US \$39 millones) y al proyecto de transferencia de tecnología para el sector agropecuario (US \$20 millones).

Los proyectos de Medio Ambiente recibirán créditos de la banca multilateral por US \$75 millones. De estos recursos, US \$55 millones corresponden al Plan de Acción Forestal —PAFC— y US \$20 millones al Programa de Desarrollo de la Costa Pacífica. Además, US \$79 millones provenientes de la banca comercial se destinarán a los programas generales de las Corporaciones Regionales, que tendrán un papel crucial dentro de la política ambiental.

Finalmente, se han programado recursos externos para financiar otros proyectos por US \$1.241 millones, los cuales representan el 42% de los créditos. La mayor participación en esa cifra (US \$510 millones) corresponde a los proyectos del sector defensa.

ii. Distribución por fuentes.

Dentro de las fuentes de crédito externo, la mayor es la **banca multilateral**, que aporta US \$1.453 millones (el 49% del total). Se espera que la deuda con el Banco Mundial se mantenga constante y que el BID aumente su exposición. Por esta razón, US \$913 millones de crédito externo provendrán de esta última institución.

Durante el período, la participación de la **banca comercial** en el crédito externo será del 32.6%. En su gran mayoría proviene del crédito sindicado para refinanciar las amortizaciones durante el período 1991-1994.

¹⁶ No incluyen el crédito otorgado por el gobierno italiano para financiar los proyectos de rehabilitación de las vías férreas, ya que aquel será recibido directamente por la entidad "Ferrovías", así como tampoco el crédito de saneamiento ambiental "AT-PAS" dirigido a financiar, a través de la Findeter, las obras de acueductos y alcantarillados de los entes territoriales.

Cuadro 13
Desembolsos del Gobierno Nacional por fuentes
(US\$ Millones)

Prestamistas	Desembolsos				Total
	1992	1993	1994	1995	
Banco Mundial	173	195	99	74	540
B.I.D.	134	266	267	246	913
Gobiernos	132	40	24	39	236
Banca comercial	147	204	293	315	959
Proveedores	9	81	88	118	296
Total	595	786	771	792	2944

Participación porcentual	Desembolsos				Total
	1992	1993	1994	1995	
Banco Mundial	29	25	13	9	18
B.I.D.	23	34	35	31	31
Gobiernos	22	5	3	5	8
Banca comercial	25	26	38	40	33
Proveedores	2	10	11	15	10
Total	100	100	100	100	100
% Proporción del PIB	1.27	1.55	1.39	1.32	

Por su parte, los desembolsos provenientes de los **gobiernos extranjeros y los proveedores de maquinaria y equipo** suman US\$ 31.4 millones (18% del total). Estos recursos se destinarán en su mayoría a financiar los proyectos de los sectores de infraestructura social y de defensa que involucran un alto componente de equipo importado.

A pesar de que el crédito externo es una fuente importante de recursos para la inversión, este tipo de financiación está limitado por dos razones. En primer lugar, como se discute el capítulo siguiente, el aumento del déficit fiscal permitido por la financiación externa, no es compatible con la programación macroeconómica. En segundo término, no es conveniente financiar gastos permanentes con deuda externa, ya que de esa forma se deteriora la posición cambiaria del país en el mediano plazo y se desvirtúan los esfuerzos por reducir el peso de la deuda sobre la economía. Ambas razones muestran la necesidad de acudir a otras fuentes de financiamiento.

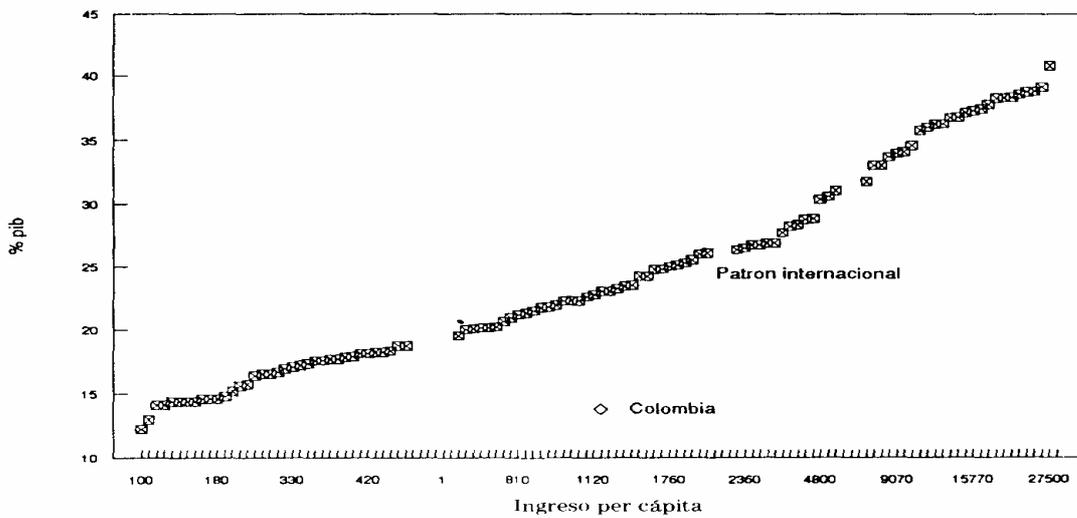
b. Recursos ordinarios

Con miras a fortalecer el único recurso de financiación sano y permanente, se mantendrá una participación de los recursos ordinarios en la financiación del presupuesto de inversión del 50%.

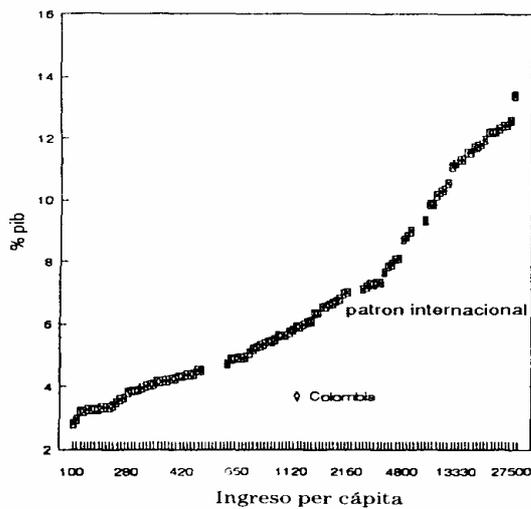
Para aumentar la disponibilidad de recursos ordinarios, el gobierno central debe generar un mayor ahorro, a través de dos formas: aumentar los ingresos o reducir los gastos. Ambas se utilizarán para financiar los programas de inversión del Plan de Desarrollo. Debido al tiempo que toma lograr una i sustancial de los gastos de funcionamiento y emprender un programa generalizado de ordenamiento de las plantas de personal del sector público, inicialmente la mayor parte del ahorro adicional provendrá de aumentos en los ingresos corrientes. Posteriormente se liberarán en forma creciente los recursos derivados de la reducción de los gastos de funcionamiento.

Los mayores ingresos corrientes pueden provenir de los principales ingresos tributarios. Comparaciones internacionales muestran que la tributación global en Colombia es baja, indicando la existencia de un potencial tributario considerable. El gráfico 9 indica que los recaudos en Colombia están por debajo de los de otros países. Este efecto es especialmente severo en lo relacionado con los impuestos indirectos y los vinculados con la actividad económica interna.

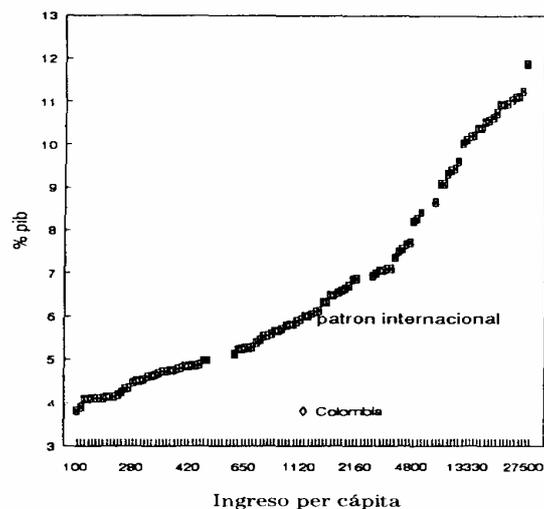
Gráfico 9
Recaudación de Impuestos en Colombia
 —Una comparación internacional—



impuestos directos



impuestos indirectos



Debido al compromiso del país con el proceso de apertura y modernización, los impuestos vinculados al comercio exterior tenderán a disminuir. Por otra parte, la necesidad de impulsar inversiones del sector productivo para la reconversión industrial y el fortalecimiento patrimonial de las empresas, no hace aconsejable aumentar el impuesto de renta. Sin embargo, la tasa efectiva de tributación directa es muy baja, lo cual indica que, sin crear distorsiones ni perder competitividad, se pueden generar importantes recaudos con el control de la evasión. El resto de los recursos adicionales requeridos provendrá de una mejor y más homogénea tributación indirecta sobre la actividad económica interna, y de la racionalización de los subsidios en la operación de las empresas públicas.

Como se discute en el capítulo sobre la consistencia macroeconómica del Plan, mayores ingresos y menores gastos corrientes permitirán generar el ahorro público necesario para financiar las inversiones prioritarias de este Plan de Desarrollo.

CONCLUSIONES

El Plan de Desarrollo requiere modificaciones importantes en la calidad y asignación de la inversión pública en Colombia. Algunas conclusiones que se desprenden de este documento son las siguientes:

1. El gasto público no aumentará por encima de sus niveles actuales, manteniéndose constante con respecto al PIB. Por su parte, la inversión se concentrará en los sectores prioritarios del Plan de Desarrollo.

2. Para mejorar la calidad de la inversión se reducirá la dispersión de las asignaciones presupuestales, mediante la financiación de proyectos bien definidos y la descentralización de recursos y funciones hacia los entes territoriales. Esta última estrategia permitirá adecuar las estructuras presupuestales de los tres niveles administrativos, garantizando el positivo impacto de la inversión y fortaleciendo la autonomía de los entes locales.

3. Se eliminará la diferencia entre el presupuesto y la capacidad de pago, disminuyendo como resultado el rezago presupuestal, mediante un ejercicio de presupuestación que consulte las restricciones fiscales y la real capacidad de ejecución del sector público.

4. La financiación de la inversión provendrá de una minimización del déficit fiscal —y en consecuencia de su impacto perverso sobre la economía—, utilizando mayoritariamente el ahorro generado por el sector público.

5. El programa de inversión pública ascenderá a \$5.465.900 millones, de los cuales el 63% se destinará a las principales áreas del Plan de Desarrollo. Las inversiones en infraestructura social y física capturarán el 57% de los recursos.

6. Los desembolsos de crédito externo ascenderán a US\$2.944 millones. Su composición reflejará las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. El BID y el BIRF otorgarán créditos por US \$1.453 millones, concentrando el 49% de los recursos externos.

ANEXO 1

La inversión de las entidades descentralizadas

LA INVERSION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Las entidades a las cuales se refiere este anexo son: ECOPETROL, Telecom, Carbocol, IDEMA, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y las empresas del sector eléctrico. Los pagos de inversión de esos organismos para el período 1992-1995 se estiman en US \$4.577 millones¹⁷.

Los criterios observados para fijar esa meta son los siguientes:

1. Limitar la acción del Estado en aquellas áreas que no son de su competencia y proporcionar, por ende, un espacio mayor al sector privado en el nuevo modelo de desarrollo. Esto debe permitir al gobierno nacional liberar recursos para su destinación a los sectores sociales.

2. Finalizar los megaproyectos actualmente en ejecución, como el tren metropolitano de Medellín y el proyecto hidroeléctrico del Guavio, para evitar mayores sobrecostos.

3. Garantizar la consistencia entre los montos de pago previstos en las metas de inversión y la capacidad de generación de ahorro de las empresas, especialmente en los sectores eléctricos y de comunicaciones.

A continuación se hace un breve resumen de las metas de inversión de las principales empresas del sector público no financiero.

Sector Eléctrico

La capacidad de inversión del sector eléctrico para el período tiene en cuenta la insolvencia financiera de sus empresas, las restricciones fiscales y el adecuado manejo de la deuda del sector público. Se estiman pagos de inversión por US \$1.351 millones durante el cuatrenio 1992-1995. Esta inversión representa el 13.7% de la inversión total del sector público no financiero. El eléctrico es el sector que mayores recursos invierte, después del sector central.

Se contempla la realización de los proyectos prioritarios: la terminación de los proyectos Guavio y Riógrande, la continuación de Urra 1 y la conclusión de los diseños definitivos para iniciar los proyectos Porce II y Miel II.

¹⁷ El resto de empresas del sector público no se ir en este cálculo, debido a que sus presupuestos son definidos por una instancia autónoma del orden territorial y, por lo tanto, las proyecciones hechas en el sector central podrían no ser exactas.

ECOPETROL

La meta de pagos de inversión en el período 1992-1995 asciende a US\$ 1.563 millones. Las inversiones se dirigirán prioritariamente a la prospección sísmica y la perforación de pozos exploratorios. La finalidad de estas inversiones, conjuntamente con las actividades de las compañías asociadas, es la de mantener la posición del país como exportador neto de hidrocarburos más allá del año 2000.

Recursos cercanos a los US \$500 millones se destinarán a la red de transporte de crudo y derivados y a programas de refinación y petroquímica. Por consiguiente, los montos de inversión en esta área podrían modificarse sustancialmente, de acuerdo con el interés que muestre el sector privado, cuya participación se considera prioritaria.

Por último, debe anotarse que, debido al escaso nivel de desarrollo en el campo Cusiana, no se ha definido un monto de inversión a cargo por parte de ECOPETROL.

CARBOL

El 90% de las inversiones en el período 1992-1995 se destinarán a garantizar la operación del complejo del Cerrejón Zona Norte. Se han programado pagos por US \$144 millones. Este monto de inversión podrá modificarse, dependiendo de la solución al problema financiero de la empresa. Además, se harán inversiones en programas de apoyo a la pequeña minería del carbón, cofinanciando infraestructura social y de transporte alrededor de la explotación del carbón, y financiando los programas de salvamento minero y de otorgamiento de créditos al sector.

TELECOM

La meta de pagos de inversión prevista para el período 1992-1995 asciende a U \$773 millones, los cuales se destinarán al financiamiento de los proyectos de larga distancia y la terminación de los de telefonía local para la regionalización del sistema nacional. Se tienen programadas inversiones para la adquisición y ampliación de sistemas de larga distancia, la ampliación de las centrales locales y de larga distancia nacional e internacional, y la adquisición e instalación de equipos digitales y de comunicación vía satélite.

Adicionalmente, se prevé la continuación del plan de telefonía rural, dirigido a las zonas apartadas del país. Este plan es de carácter nacional y se concentra en regiones como el Caribe, el Magdalena Medio, la Cordillera Oriental, el Macizo Colombiano y el Cauca Medio.

Metro de Medellín

Se prevén US \$689 millones para terminar el proyecto antes de 1995.

Estos recursos se destinarán a la terminación de las obras civiles, que comprenden el viaducto entre las estaciones de Bello y Niquía, y la terminación de la línea B. Una vez se hayan ejecutado estas obras, se proseguirá con la instalación y montaje del equipo, empezando por los rieles y la catenaria.

IDEMA

La meta de inversión para el período 1992-1995 asciende a US \$57 millones. La inversión está orientada a las compras y almacenamiento de productos no perecederos y al fortalecimiento y ampliación de la capacidad de acopio en las zonas del PNR.

La entidad se encargará de realizar los siguientes proyectos: la adquisición y ampliación del centro de operación comercial en Quibdo, la construcción de los centros de acopio en Cabuyero (Meta) y en zonas del PNR y la construcción de la planta de secamiento y la bodega granelera en Aguazul (Casanare).

Cuadro Anexo
Metas de pago 1992-1995
Principales empresas
(US\$ millones)

Sector Eléctrico	1.315
Ecopetrol	1.563
Carbocol	144
Telecom	773
ETMVA	689
Idema	57
Total	4.577
