

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Departamento Nacional de Planeación

La Revolución Pacífica



**PLAN DE DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL
1990 -1994**

Santa Fe de Bogotá D.C., 1991

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Jefe: Armando Montenegro

Subjefe: Juan Luis Londoño

Secretaría General: Claudia Milena Vaca

Unidad de Análisis Macroeconómico Andrés O'byrne

División Análisis Fiscal: Jorge Enrique Restrepo

División Análisis Monetario y Financiero: Rafael Villarreal

División Economía Internacional: Andrés Langeback

División Estudios Intersectoriales: Alvaro Concha

División Programación Financiera: Daniel Castellanos

Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas: Mónica Aparicio

División Metodología de Banco de Proyectos: Francisco Mejía

Div. Operación y Sistemas de Resultados Pres.: Ana María Ferreira

División Programación y Control: Carlos Alberto Sandoval

División Crédito Externo: Nora Alvarado

División Evaluación de Resultados Presupuestales: Oscar Zuluaga

Unidad de Infraestructura y Energía: Jaime Maldonado

División de Transporte: Mauricio Cuellar

División de Energía Eléctrica: Leopoldo Montañez

División de Aguas y Recursos no Renovables: Mauricio Arciniegas

División de Telecomunicaciones e Informática: Alejandro Rincón

Unidad de Desarrollo Social: Mauricio Perfetti

División de Educación y Cultura: Jesús Duarte

División de Salud: Nelcy Paredes

Div. Recursos Humanos, Empleo y Seguridad Social: Martha Luz Henao

División de Justicia: Mauricio Londoño

División de Población: José Olinto Rueda

División de Programas Sociales Especiales: Patricia Ramírez

Unidad de Desarrollo Territorial: Cecilia María Vélez

División de Finanzas Territoriales: César Vergara

División de Planeación Territorial: Hernando González

División de Programas Regionales Especiales: Marcela Roza

Unidad de Desarrollo Urbano y Equipamiento Municipal: Pablo Roda

División de Equipamiento Municipal: Rubén Darío Avendaño

División de Vivienda: Fernando Gaitán

División de Desarrollo Urbano: María Clara Vejarano

Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico: Rafael Ordúz

División de Políticas Industriales: Luis Hernando Gutiérrez

División de Proyectos Industriales: Martha Bermúdez
División de Desarrollo Tecnológico: Fabio Ramírez
División de Comercio Exterior: Horacio Osorio

Unidad de Desarrollo Agrario: Jorge Ramírez
División de Producción Agropecuaria: Marco Reyes
División de Aprovechamiento Forestal y Pesquero: Clara González
División de Comercialización Agropecuaria: Diana Ruiz

División Especial de Cooperación Técnica Internacional:
María Claudia García
División de Proyectos de Cooperación Técnica Internacional: Diego Martínez
División Promoción Cooperación Técnica Internacional: Yolanda Ramírez

División Especial de Inversión Extranjera: Claudia Orozco
División de Análisis de Inversión Extranjera: Clara Rojas

División Especial de Política Ambiental y Cooperación Autónomas Regionales: Eduardo Uribe
División Política Ambiental: Alfredo Múnera
Div. Ppto Corporaciones Autónomas Regionales: Mario Fernando Torres
División Técnica Financiera Corporaciones Autónomas Regionales: Diego Pineda

Div. Esp. Secretaría Técnica de Junta Nal de Tarifas: Evamaría Uribe

Contenido

Prólogo
Introducción

Capítulo 1
EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS:
SUS LÍMITES Y POSIBILIDADES

Capítulo II
LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Capítulo III
LAS ESTRATEGIAS DEL PLAN

A. Infraestructura Social

1. Apertura Educativa
2. Salud y Nutrición
3. Vivienda Social
4. Agua potable y Alcantarillado

B. Infraestructura Física

1. Plan Vial de la Apertura
2. Red Férrea
3. Adecuación de Tierras 1991-2000

C. Ciencia y Tecnología

D. Medio Ambiente

Capítulo IV
AJUSTE INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION

Capítulo V
EL PLAN DE INVERSIONES PÚBLICAS

Capítulo VI
LA CONSISTENCIA MACROECONOMICA DEL PLAN

Capítulo VII
EL IMPACTO GLOBAL DEL PLAN

A. Crecimiento Económico

B. Pobreza y Necesidades Básicas

Prólogo a La Revolución Pacífica

César Gaviria Trujillo

Al presentar el Plan Nacional de Desarrollo, que hemos denominado "La Revolución Pacífica", el presidente y sus colaboradores ponen fin a un periplo intelectual muy arduo, durante el cual estudian problemas, debaten soluciones, cotejan alternativas y concilian posibilidades. Así que no me parece inoportuno que quienes han participado en su elaboración, desde altos cargos de la administración o posiciones subalternas, pero no secundarias, se permitan un instante de satisfacción, por una labor cumplida. No debe ser más de un momento, sin embargo, porque el Plan de Desarrollo, que compila los compromisos del gobierno y constituye la piedra angular de sus obligaciones con el pueblo, es una señal de partida para la acción.

Los documentos que componen el Plan de La Revolución Pacífica se inspiran en las ideas que e a lo largo de la campaña política, y que obtuvieron el respaldo del electorado. Desde entonces, durante el proceso de empalme y el primer año de gobierno, han sido afinadas con el concurso de los ministerios y las entidades pertinentes, y el Departamento Nacional de Planeación, quien los presentó a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, en donde fueron examinados y aprobados. En total, se celebraron 15 sesiones del CONPES para analizar los distintos capítulos. Cuentan con el respaldo del gobierno en pleno, lo cual constituye una condición necesaria para su ejecución satisfactoria.

Ha habido un proceso abierto de elaboración del Plan de Desarrollo en el seno del gobierno. Además, muchos de los capítulos, luego de su aprobación, han sido objeto de presentaciones por parte de los ministros del ramo, quienes han recorrido el país con este fin. Los capítulos de inversión social en educación y salud, por ejemplo, han tenido una amplia publicidad. Es probable, sin embargo, que al examinar la recopilación completa de documentos que ha aprobado el CONPES y que constituyen el primer volumen del Plan de Desarrollo, se perciba un cambio de orientación en la acción del Estado. Quisiera referirme brevemente a esto.

En Colombia, donde existe una larga tradición de planeación seria y competente, los gobiernos han seguido siempre la misma fórmula. Consistía en tratar de extender, bajo la penuria relativa de un país subdesarrollado, la tolda protectora del Estado para cubrir un campo de actividades cada vez más extenso, con el objeto de llenar vacíos reales o imaginarios. Lo anterior no se debe interpretar como una crítica extrema o una acusación de falta de criterio. No hay otro país del continente que haya cambiado tanto, tan rápido, como Colombia. Si hace sesenta años se contaba entre los más atrasados de la región, hoy se le señala entre aquellos que ostentan las mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo. Esto no ha sido fruto de azar, sino del esfuerzo sostenido de los ciudadanos, que no han cejado en su empeño de forjarse un futuro próspero y también, es preciso reconocerlo, del trabajo responsable de

los gobiernos. Los Planes de Desarrollo son un ejemplo digno de la continuidad de propósito de sucesivas administraciones.

Sin embargo, a pesar de la seriedad incuestionable con que fueron elaborados, éstos adolecían de defectos similares. Se inspiraban en una visión particular del Estado, según la cual el sector público, con su capacidad financiera y su vasta red de funcionarios, podía actuar en cualquier terreno económico con resultados afortunados. Este optimismo sobre el poder del Estado, tan característico de los decenios intermedios del siglo, encontró un sustento teórico en la ciencia económica que, en la misma época, creyó demostrar las bondades de la intervención para atenuar los ciclos económicos depresivos que aparecían con obstinación.

A lo anterior se sumaba el peso de la sustitución de importaciones que comenzó en los años treinta, cuando el comercio internacional naufragó entre la depresión mundial, los parapetos proteccionistas y, más tarde, la guerra. El nacimiento de la industria nacional, en estas condiciones de aislamiento, creó hechos cumplidos que luego no se podían desconocer. Impulsó la urbanización de un país hasta entonces rural, dio nacimiento a una clase proletaria que reemplazó a los artesanos del siglo pasado, con repercusiones políticas importantes. Ayudó a crear una clase empresarial local, que se crió bajo el amparo de la sustitución de importaciones y la protección a la industria nacional, y que luego ejercería una influencia notoria sobre las decisiones de política económica. Como resultado, se unieron por fin las regiones y se comenzó a formar un mercado nacional.

Con este modelo, el país rió pasar la mayor parte del siglo. Las ciudades recibieron el influjo de campesinas, con creciente dificultad, hasta que el proceso demográfico se estabilizó. El ingreso per cápita aumentó de manera sostenida, con muy pocas interrupciones y, en medio de la tolvanera del cambio, que hubiera podido dar al traste con instituciones más frágiles que las colombianas, y sin duda hizo cimbrar las nuestras, el país conservó su talante democrático y lo consolidó. A medida que nuestras instituciones se rezagaban, los colombianos las modificábamos con sorprendente visión. Esta manera de hacerle frente a la crisis, con imaginación y creatividad, con más democracia es, en últimas, lo que justifica el nombre del Plan de Desarrollo. Lo cierto es que una revolución democrática y pacífica ha tenido lugar en estos tiempos; la más profunda revolución civilista que se haya producido en muchos años. Por ello, este Plan de Desarrollo se llama La Revolución Pacífica.

La Asamblea Constituyente es el último de estos esfuerzos de reforma institucional y, sin duda, el más ambicioso, tanto por la importancia del proceso político como por la magnitud de las reformas adoptadas en todos los frentes.

Pero con el tiempo aparecieron también fisuras en el modelo económico, que denotaban la presencia de problemas estructurales. Luego de un descenso sistemático desde los años 50, los índices de productividad económica registraron signos negativos a mediados del decenio pasado. El crecimiento industrial se estancó. La infraestructura esencial, de la cual depende el comercio del país, mostraba señales deprimentes de deterioro. Las instituciones políticas, de cuya estabilidad nos ufanábamos los colombianos, no

estaban asimilando la aparición de nuevas fuerzas y nuevas aspiraciones, como la descentralización.

Se dice que el famoso cómico inglés del siglo XVIII, David Garrick, se presentó de incógnito ante un galeno que no lo conocía y se quejó de melancolía. El médico le sugirió que asistiera a uno de sus propios espectáculos, ante lo cual el paciente desesperado exclamó: "soy Garrick, cámbiame la fórmula".

Colombia también pedía que se le cambiara la fórmula. Lo hacía de modo vacilante, pero insistente, expresando un malestar amorfo por la falta de rumbo que sentía en medio del cambio vertiginoso. No bastaba con la reducción de los índices de mortabilidad y morbilidad; no era suficiente que del crecimiento económico sostenido surgiera una clase media vigorosa e inquieta. El país quería pensar que, en medio de la turbulencia, se dirigía hacia un puerto seguro, sin dar vueltas alrededor de problemas insolubles.

El Plan de Desarrollo, como la acción del gobierno en otras esferas, presenta un norte despejado en el terreno económico. Con las reformas legislativas de 1990 y con los proyectos de inversión que se describen aquí, el país tendrá una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos.

Para ello, el gobierno recogerá la tola vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas muy selectas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad es mayor. Fortalecerá la justicia y la seguridad. Invertirá en la construcción de obras de infraestructura de transporte para garantizar el éxito de la apertura comercial. Se construirán los corredores viales, se rehabilitará la red férrea, de acuerdo con criterios de rentabilidad y se modernizarán los puertos. Promoverá la extensión de los servicios públicos esenciales de acueducto y alcantarillado a millones de colombianos. Aumentará la cobertura y la calidad de la educación y la salud, otorgando subsidios para garantizar el acceso de todos los niños a la primaria, elevar la cobertura de educación secundaria del 46% al 70% en cuatro años, y asegurar una atención básica de salud para el 80% de la población más pobre. Por último, se construirán o mejorarán 500 mil viviendas, superando los esfuerzos del pasado.

Los invito a que presten atención particular a los medios que se utilizarán para lograr estos propósitos. En cada caso, se han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como los subsidios a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta, con las reformas institucionales indicadas, como la descentralización de una parte importante de la administración y el control de la actividad estatal.

No creo que sea aventurado afirmar que este Plan de Desarrollo se distingue de sus antecesores por el interés con que se ha elaborado el aspecto institucional, lo cual, en cierto grado, es producto de la época que vivimos. De hecho, el malestar social al que hice alusión atrás había minado paulatinamente la credibilidad de las instituciones colombianas, hasta el punto de poner en entredicho su legitimidad, más allá de lo que se podría atribuir a sus deficiencias intrínsecas. El gobierno reconoció esta preocupante situación y asumió el desafío de remozarlas. Quisiera resaltar dos implicaciones

importantes de esta labor, que se refieren directamente al programa económico.

En primer término, se ha tenido que modificar el modo de funcionar de los ministerios, que se habían convertido en entes ejecutores. Su estructura y su organización no eran propicias para esta tarea, que desempeñaban sin buenos resultados. Más grave todavía, al concentrar sus capacidades en esto, se olvidó el aspecto regulatorio, sobre cuya importancia para la protección de mercados competitivos ya no cabe duda. Ahora, los ministerios deberán alejarse de la ejecución directa de programas, para ocuparse de las funciones esenciales de planeación, coordinación y, cuando sea pertinente, regulación. Esta última responsabilidad, especialmente importante en todos los campos en donde el cambio tecnológico es veloz, recibirá del gobierno toda la atención necesaria, por su incidencia sobre el desarrollo de los mercados de servicios y bienes públicos.

En segundo término, desde antes de que la Asamblea Constituyente hubiera dado ímpetu constitucional a los vientos de descentralización, el CONPES había aprobado las líneas generales de una política para transferir, hacia los departamentos y municipios, recursos y funciones que podrían desempeñar mejor que el gobierno central. 6 la promulgación de la Carta Política en julio, lejos de que se tuviera que volver al punto inicial para modificar los documentos ya presentados, se ratificó su dirección conceptual. De la manera como los colombianos se organicen en los distintos niveles de la administración, respetando prácticas económicas y administrativas sanas, depende el mérito del modelo de desarrollo escogido. El reto de la descentralización será la vara con la cual será medido el desempeño del Estado en los últimos años del siglo y no debernos desestimar la tarea que tenemos delante.

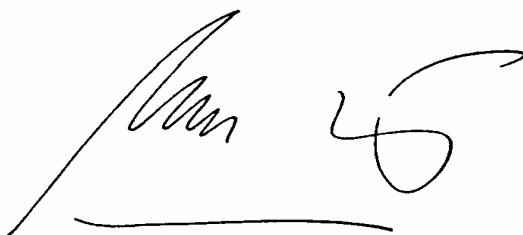
Los distintos capítulos de este volumen, que versan sobre temas muy variados, se inspiran en unos mismos principios, que se repiten con frecuencia. Se admite la responsabilidad del gobierno por mantener condiciones macroeconómicas estables, incluyendo el equilibrio fiscal y monetario. Los capítulos de financiación y programación macroeconómica, que analizan el costo de todos los programas que se proponen y examinan las condiciones requeridas para alcanzar un crecimiento mayor, hacen hincapié en este punto. Se concede al sector privado una atmósfera sana para que adelante sus proyectos e iniciativas, con reglas de juego claras. Las reformas en la estructura de los mercados, que se describen en un capítulo separado, tienen el objeto de fomentar la eficiencia y la competitividad en el país, eliminando escollos de índole microeconómica. Con ello, la apertura de la economía nos conducirá por un sendero de crecimiento y oportunidad. En este contexto, vale la pena destacar la política de ciencia y tecnología, que impulsará la modernización del sector productivo, con una alianza inteligente entre los empresarios y el Estado.

Se reconoce la responsabilidad social del Estado en campos como la educación, la salud y el suministro de agua potable, donde la inversión pública registrará altas tasas de crecimiento y se alcanzarán ambiciosas coberturas. Los capítulos de educación, salud e infraestructura, todos se refieren al efecto multiplicador del gasto en estas áreas donde, en la jerga particular de los

economistas, existen externalidades. Es decir, donde la rentabilidad social es mayor que la privada, y la inversión en un campo difunde estelas de bienestar y prosperidad por toda la economía. El pleito entre el crecimiento económico y la equidad social ha demostrado ser un sofisma pernicioso. Por el contrario, la inversión en los programas esbozados transformará a Colombia en otro país.

Al final del Plan de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación ha intentado cuantificar el efecto del conjunto (de políticas sobre el crecimiento y la pobreza en los próximos años. El impacto de largo plazo, cuando la inversión en la educación y la salud de los colombianos se refleje en los índices de productividad, será todavía más notorio. El mayor crecimiento económico, aunado a las políticas de vivienda, de aguas y de medio ambiente, brindará a los colombianos una prosperidad que no hemos conocido hasta ahora.

De cierto modo, los Planes de Desarrollo no habían encontrado un vehículo apropiado de divulgación y debate porque, por desgracia, la Comisión del Plan nunca fue operante. En hora buena, la Asamblea Constituyente llenó este vacío al establecer las pautas que deberá seguir el Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Planeación. Lamento que el actual Plan de Desarrollo no haya podido aprovechar los mecanismos y procedimientos de elaboración que enriquecerán el proceso de planeación en el futuro, cuando se reglamente la norma constitucional. De todas maneras, durante el cuatrenio, los presupuestos de la Nación, los establecimientos públicos y las empresas industriales del Estado reflejarán fielmente los lineamientos del Plan de Desarrollo de La Revolución Pacífica, cuyo primer volumen presentamos hoy a la opinión pública para su conocimiento y estudio.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized name followed by a large, decorative flourish.

Introducción

El Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Gaviria se presenta al país en un período de grandes cambios: la nueva Constitución, las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la irrupción de nuevos grupos en el escenario político y la exigencia de las regiones por lograr mayor autonomía. En estos años coinciden en la vida colombiana numerosos eventos: el agotamiento de un modelo económico proteccionista, ineficiente y enclaustrado, el vigoroso movimiento descentralista y los defectos de un sistema político, en muchos aspectos excluyente y distante de la vida de los colombianos. A partir de estas circunstancias, todas propicias para la aceleración del cambio, este gobierno ha tenido la voluntad, la capacidad y la decisión de "revolcar" las instituciones colombianas para ponerlas a tono con las necesidades del país.

La necesidad de acelerar el cambio ocurre cuando en Latinoamérica después de décadas signadas por gobiernos totalitarios en la mayoría de los países, se vive un renacimiento de la democracia y, también, un alejamiento del manejo económico proteccionista, dirigista y estatista, al cual se debe atribuir buena parte del atraso de la región y de la pobreza de sus gentes.

Todos estos fenómenos no sólo han ocurrido en el ámbito doméstico y en la región Latinoamericana. En todo el mundo, los modelos políticos y económicos rígidos, burocráticos, anti democráticos y cerrados, han entrado en una crisis profunda. Esos modelos, en lo político, dieron lugar a la exclusión de grandes grupos sociales; en lo económico, probaron su incapacidad de promover el crecimiento y resolver las necesidades de la población: dieron lugar a enormes ineficiencias y a un gran desperdicio de recursos. Por todo ello, su legitimidad se erosionó y los distintos pueblos, jubilosos, celebraron su fin como verdaderas liberaciones.

Los grandes problemas de la economía colombiana se han enquistado en su estructura productiva, con preocupante obstinación. La productividad de la economía ha descendido en forma sostenida, y la tasa de crecimiento del PIB observada en los últimos años no puede garantizar que el país llegue a niveles aceptables de ingreso per cápita en los próximos 100 años.

Por su parte, en el campo social, aún después del enorme impulso de los años sesenta y setenta, los problemas no son inferiores: la educación rural es muy baja y la secundaria en las ciudades tiene una cobertura que sólo alcanza el 48% de la población; la salud básica se halla en un estado muy deficiente, ya que sólo el 20% de las personas más pobres tienen algún tipo de servicio de esta naturaleza; los acueductos y alcantarilla dos tienen coberturas de sólo 65% y 53%, respectivamente. El número de personas pobres asciende a casi 13 millones, algo más de la tercera parte de nuestra población. Ante estos hechos, es indudable que los grandes avances en el progreso social y la distribución del ingreso de las últimas décadas deben mantenerse y multiplicarse; el gasto social debe aumentar de calidad y cantidad para dar satisfacción a las grandes expectativas que genera ese mismo progreso y que hacen ver las carencias tradicionales como insoportables.

Además, la creciente manifestación de las necesidades de los ciudadanos ocurre cuando en las distintas regiones de Colombia existe un vigoroso

movimiento hacia la autonomía local. La elección de alcaldes ha desencadenado un proceso de consolidación de la vida de los municipios y otros entes territoriales. Las decisiones administrativas y económicas, siempre tomadas en Bogotá, no interpretan las necesidades y aspiraciones de las comunidades, que en buena parte ya tienen la capacidad de asumir el peso de su destino. En esta área, el proceso político, el regional y el económico adquieren una dimensión única, en la búsqueda de mayor libertad y descentralización. La autonomía regional es la contrapartida local de la mayor democracia política y de la creciente libertad económica.

Con todos estos antecedentes, el Plan de Desarrollo de este Gobierno no podía ser semejante a los anteriores. No podía limitarse a agrupar simplemente inversiones y programas para un cuatrenio. Tenía que ser un Plan acorde con el rápido y profundo cambio del país. Además, debía plantear, en sus distintas áreas, el desarrollo y la modificación de sus instituciones, procedimientos, responsabilidades y competencias, en el marco de una nueva organización de la sociedad. Al aceptar este reto, el Gobierno ha elaborado un amplio Plan que incorpora todos esos variados elementos y los dirige a la búsqueda de mayor crecimiento económico y equidad.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PLAN

De acuerdo con lo anterior, el nuevo Plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico. En esta área, dentro de una orientación de largo plazo, crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Es, ante todo, un plan que se propone elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana.

Cada uno de los capítulos, desde los que tocan los temas del comercio internacional, pasando por los de transporte, hasta los de salud, educación y medio ambiente, plantean alternativas y profundos procesos de reconstrucción institucional, que, en su mayoría, requieren desarrollos legales. La composición de los ministerios y agencias centrales, el papel de los municipios y departamentos y la participación ciudadana se modifican en forma completa. Se busca que los entes nacionales dejen las funciones de ejecución en el área regional, que asuman sólo los asuntos verdaderamente nacionales y concentren su atención en la planeación y en los aspectos normativos, de carácter general. Se persigue que las nuevas instituciones sean más eficientes y que se centren en la solución de los problemas y que, por fin, dejen de ser parte de ellos. Los departamentos y municipios, en el nuevo esquema, asumirán una gran preponderancia y serán los responsables de realizar las acciones más cercanas a los ciudadanos.

El Plan busca promover un ambiente institucional para que el sector privado, y en general todos los ciudadanos, sean los actores centrales del proceso de cambio y crecimiento. El Estado puede hacer más por el desarrollo económico concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden, y dejando de intervenir en numerosos

escenarios de la vida económica. El costo inevitable de la intervención excesiva en aspectos productivos y de la innecesaria regulación ha sido el descuido de la educación, la salud, la justicia y la seguridad ciudadana. Por ello, en todos los campos de acción que propone el nuevo Plan, la acción estatal se concentra y focaliza en sus responsabilidades fundamentales y en promover que los ciudadanos tengan más oportunidades económicas y políticas que en el modelo anterior.

Los eventos ocurridos en el antiguo mundo socialista, y el creciente consenso sobre la nueva orientación del Estado en la economía, han influido no sólo sobre las ideas de los políticos sino sobre las doctrinas sobre el crecimiento y desarrollo económico. La experiencia de 30 años de crecimiento acelerado en algunos países, así como el preocupante estancamiento de otros, ha ofrecido observaciones valiosas a la teoría del crecimiento. Las antiguas ideas, que valoraban excesivamente la inversión física, el papel activista del Estado, el supuesto papel reactivador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegadas conceptualmente, por su ineficacia e inutilidad. Por el contrario, el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades son los temas que dominan hoy las ideas del desarrollo. Más que la cantidad de equipos y plantas, ahora se promueve la eficiencia, la inversión en educación y el adelanto material a partir de la incorporación del conocimiento a la producción. Esas son las acciones que han adelantado en forma prioritaria los países que han crecido en forma acelerada y que están superando la pobreza.

El Plan, como un corolario de los temas del nuevo consenso, no puede incorporar acciones que no contribuyan al equilibrio macroeconómico. Por el contrario, debe buscar su consolidación y perpetuación. Al respecto, existe un acuerdo en que el desequilibrio monetario, la aceleración de la inflación, los déficit sin medida son obstáculos para el crecimiento y, casi siempre, contrarios a los objetivos de equidad.

En el pasado, cuando el énfasis macroeconómico se concentraba en el estímulo a la demanda, que supuestamente generaba el crecimiento, la variable preferida por los políticos y planificadores era el aumento del déficit fiscal. Ante lo estéril de esta opción, se ha reconocido la importancia de estimular la oferta, ella sí fuente de expansión y crecimiento. Por ello, la función dinamizadora de la construcción de vías estratégicas, el ensanche de los puertos, la ampliación de la educación y la multiplicación de los mercados, adquiere un papel central en este Plan. Tal como lo sugirieron los economistas clásicos, esos son los elementos que en el largo plazo determinan el progreso, la expansión del aparato productivo, y la elevación del nivel de vida de la población.

Por otra parte, el Plan enfatiza la solución de los problemas de los grupos más vulnerables en los campos de salud, educación y protección social. El examen de la evolución de la política social en Colombia y en otros países indica que ella es un instrumento muy poderoso para afectar las condiciones de equidad y bienestar de la población. En consecuencia, la política social, en lugar de plantear soluciones puntuales y asistenciales, debe establecerse como una estrategia de largo plazo. Otra de las lecciones de las nuevas teorías consiste en que, además de su impacto sobre la pobreza, tales acciones tienen

una gran capacidad para acelerar el crecimiento económico. La conciliación entre gasto social y crecimiento, que antes parecía imposible, es una de las características centrales de este Plan.

La práctica de una verdadera economía de oferta y su aplicación a los problemas de la planeación, obligan a priorizar las acciones y las inversiones del Estado en las áreas denominadas "horizontales" (vías, salud, comunicaciones, medio ambiente, etc.), que beneficien al conjunto de la economía, y en especial a los llamados sectores "verticales" (agricultura, industria, vivienda, etc.) y "grupos vulnerables" (niños, jóvenes y mujeres). Las áreas horizontales, semejantes a nodos o articulaciones económicas, tienen mayores efectos multiplicadores, por sus externalidades y su poder de irrigar beneficios, en forma general. El énfasis sobre los verticales, o sobre un grupo de ellos —los denominados sectores líderes—, ha sido desechado por la teoría y la práctica del desarrollo económico.

Por último, dentro del Plan tiene una gran prioridad la búsqueda de la calidad de la inversión pública. Los proyectos grandiosos e inútiles, con baja rentabilidad y con altísimos costos sociales, son desechados. También desperdician recursos las partidas atomizadas y dispersas, que "auxilian" proyectos, sin estudios ni análisis de prioridades. Por el contrario, la inversión se orienta a proyectos evaluados y estudiados en forma técnica, que responden verdaderamente a las necesidades de los grandes grupos de la sociedad. Como se ha anotado, las inversiones prioritarias en infraestructura, salud, educación, ciencia y tecnología, son las que tienen un mayor efecto multiplicador sobre la economía y las que concentran los mayores recursos de este Plan.

UN BOSQUEJO DEL PLAN

El Plan está dividido en siete partes, donde se discuten las bases conceptuales, los diagnósticos, las metas de coberturas, los aspectos financieros, los programas de inversión y los efectos económicos de las nuevas inversiones.

La primera parte plantea un diagnóstico general de los limitantes de largo plazo del crecimiento de la economía colombiana: su falta de competitividad, el rezago de sus instituciones y la falta de desarrollo de la educación, la salud y las obras de infraestructura, que comunican sus centros productivos con los puertos. Este diagnóstico es plenamente consistente con las orientaciones de los nuevos modelos económicos de desarrollo, que propugnan por inversiones en los sectores horizontales para fortalecer el potencial de crecimiento de la economía. Este capítulo, por lo tanto, repasa brevemente la evolución de las ideas más recientes en el campo del crecimiento económico y se orienta a sentar las bases conceptuales que guían la elaboración del presente Plan de desarrollo. Por esto, en este Plan se presenta un verdadero modelo de desarrollo, ambicioso y coherente.

La segunda parte hace un recuento de las acciones administrativas y legales desarrolladas por el Gobierno en su primer año, dirigidas a ampliar y mejorar el funcionamiento de los distintos mercados del país, con el fin de elevar la eficiencia y mejorar la asignación de recursos. Naturalmente la reforma más importante consiste en la apertura económica, eliminando los

controles administrativos, reduciendo y simplificando los aranceles, creando las condiciones para que nuestros productos sean realmente competitivos en los mercados internacionales. En segundo lugar, se describen las medidas de la reforma laboral conducentes a flexibilizar uno de los elementos más rígidos de la economía, sin el cual el éxito de la apertura estaría comprometido. Por último, se describen las medidas dirigidas a optimizar el comportamiento de los mercados de capitales, en las áreas financiera, cambiaria y de inversión extranjera. Todas estas reformas constituyen los elementos indispensables para crear un entorno en donde el nuevo modelo de desarrollo pueda tener plena vigencia.

La tercera parte, que constituye la esencia del Plan, se centra en las estrategias de desarrollo de largo plazo para promover la eficiencia, la equidad y el crecimiento. Así, se han identificado cuatro áreas para garantizar una senda de crecimiento equitativo: la ampliación de capital humano, la construcción de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la estrategia ambiental.

En el campo de la infraestructura social se plantean metas ambiciosas. En Educación, se busca un cubrimiento completo en primaria, especialmente en el área rural, y elevar la cobertura en secundaria del 46% al 70% en el período de este gobierno. En Salud se busca la atención primaria y preventiva para la población más pobre. En nutrición, se proponen nuevos programas para las madres gestantes y los niños menores de 2 años. En acueductos se propone elevar la cobertura del 66% al 76% y en alcantarillados del 51% al 57%. Además, en estos cuatro años se espera lograr 539.000 soluciones de vivienda para disminuir significativamente el déficit en esta área. Todas estas acciones son indispensables para reducir la pobreza y estimular el crecimiento.

En el área de la infraestructura física, el Plan incluye como objetivo mejorar y construir 8.000 kms, y terminar troncales como la de Magdalena y optimizar transversales como Villavicencio-Buenaventura y Mocoa-Tumaco. Así mismo, se construirá y pondrá en operación el ferrocarril del Magdalena y se avanzará en el del pacífico, rehabilitando 1.500 kilómetros de vías. Así mismo, para elevar la productividad agrícola se creará un esquema para adecuar más de 500.000 hectáreas, de forma tal que se eleve sustancialmente la producción de bienes del campo para los mercados domésticos y externos.

La modernización y apertura no pueden ser posibles y sostenibles sin un gran apoyo al desarrollo de la ciencia, la transferencia de tecnología y la incorporación del conocimiento a los procesos productivos. Para ello se ha creado un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, con un esquema sectorial y descentralizado, que incluye novedosos sistemas de financiación y contratación. Programas especiales en las distintas áreas del conocimiento tendrán la responsabilidad de profundizar el avance del país en estos campos.

Por último, una visión completa del desarrollo de Colombia no puede dejar de incluir el tema ambiental. En los años pasados, el aumento del nivel de vida de los colombianos ha ocurrido en buena parte a costa del medio ambiente y los recursos naturales. La erosión ha afectado el 49% del suelo y la baja calidad del aire es una causa creciente de enfermedades en nuestras ciudades; los ríos y los bosques están destruyéndose de manera acelerada. Por ello el Plan contempla un profundo cambio institucional, una variación en las

reglas de juego y numerosas modificaciones en materia financiera que aseguren que el desarrollo económico del país sea sostenible. Ante todo se busca que nuestros hijos y nietos puedan contar con un país grato para la vida, en donde el progreso económico no destruya nuestras riquezas naturales.

La cuarta parte del Plan explica las reformas institucionales consistentes con el logro de los objetivos planteados. Tal como se ha anotado, en todos los capítulos existen propuestas de importantes reformas institucionales: desde la regionalización de las actividades del Ministerio de Obras Públicas, la modernización de las instituciones de educación y salud, hasta la creación del Ministerio del Medio Ambiente. En todos los casos se profundiza la descentralización como un instrumento para elevar la eficiencia e involucrar a las comunidades en el manejo de sus problemas. Prácticamente todos los capítulos del Plan bosquejan las reformas legales para hacer más eficaz la acción del Estado en las distintas áreas.

La quinta parte detalla el Plan plurianual de inversiones públicas, que resume los compromisos fiscales que concretan las decisiones del Plan. Se presentan allí los problemas institucionales y legales más severos en el campo de inversión, especialmente los relacionados con su calidad; se indica el monto total de las inversiones planteadas, su financiación y distribución entre sectores. Se anota que su valor total ascenderá a casi US \$6.000 de dólares y que con ello se pueden alcanzar las grandes metas del Gobierno en los distintos campos. Este es uno de los capítulos centrales del Plan de Desarrollo, ya que será la guía para elaborar los presupuestos anuales de inversión en el sector público del país.

La sexta parte examina la política macroeconómica del cuatrienio. Como se ha insistido atrás, cualquiera que sea la acción del Estado, ella debe ser macroeconómicamente consistente, compatible con las metas de inflación y con una sana evolución del comercio exterior. El Plan incluye una revisión global de las políticas fiscales y externas en un horizonte de cuatro años. Se busca mantener equilibradas las finanzas públicas, reducir el crecimiento de los precios y sentar las bases para la expansión sostenida del comercio exterior. De otra forma, el desarrollo de la apertura y de todas las reformas estructurales se vería amenazado.

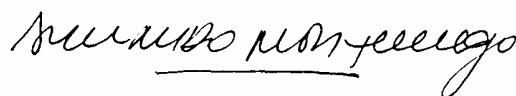
La séptima y última parte hace un recuento de las principales implicaciones del Plan de Desarrollo sobre el patrón de asignación de recursos, crecimiento y equidad. En este campo, se examinan los efectos del Plan sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Se encuentra que, sin los cambios propuestos, la tasa anual de crecimiento seguirá por debajo del 3%. Con el Plan, por el contrario, se prevé una aceleración del crecimiento, hasta alcanzar promedios del 5% anual al final del gobierno, ligados a una economía más abierta, y a una inversión privada más dinámica. Por otro lado, el grupo de personas con necesidades básicas insatisfechas se reducirá en más de 3 millones con las metas propuestas en los programas sociales.

Por lo anterior, este Plan es un elemento fundamental para el desarrollo de la Revolución Pacífica que ha emprendido el Presidente Gaviria. Después de cuatro años de reorientación sostenida de la acción estatal hacia sus obligaciones prioritarias, el país tendrá, sin duda, mayor equidad y un nivel de crecimiento que puede asegurar la superación del subdesarrollo en un plazo

razonable. Al respecto, las distintas simulaciones indican que con el Plan el ingreso per cápita podría doblarse en menos de 30 años. Sin él, por el contrario, se requerirían más de 100 años.

En un segundo volumen, que será publicado al final del presente año, se presentarán tres temas centrales: los planes regionales, elaborados por los CORPES y los departamentos; los planes sectoriales, aplicando las ideas más importantes de este volumen para agricultura, minería, industria, etc., y un capítulo especial sobre justicia, orden público y administración del Estado. Ese volumen se está desarrollando bajo las líneas conceptuales y teóricas planteadas en este volumen que hoy se pone a consideración de la opinión pública.

No quiero terminar sin reconocer el enorme trabajo creativo del equipo del Departamento Nacional de Planeación, que interactuó con los ministros y los representantes de las regiones y las provincias de Colombia. Con ellos, el jefe y el subjefe trabajaron en intensas y gratificantes jornadas, haciendo posible cada uno de los capítulos y planteamientos que se presentan en este volumen. El CONPES, con el Presidente a la cabeza, discutieron cada uno de los documentos, sus diagnósticos y sus recomendaciones. Así se cierra un año de trabajo en una de las tareas más emotivas que puede concebirse: el planteamiento de las tareas de La Revolución Pacífica de la sociedad colombiana.



Armando Montenegro
Jefe del Departamento
Nacional de Planeación

