

## **CAPITULO VIII**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y PROYECTOS DE LEY PLAN DE INVERSIONES PÚBLICAS**

**1969 – 1972**

**EXPOSICION DE MOTIVOS, SOBRE EL PROYECTO DE LEY**  
**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS**  
**PARA EL PERIODO 1969—1972**

I- INTRODUCCION

El presente documento tiene como finalidad explicar los antecedentes generales y la estructura del Plan de Inversiones Públicas para el período 1969—1972, así como las medidas complementarias que deben tomarse, con el objeto de sustentar el contenido y los términos de la Ley por la cual se le daría aprobación, en desarrollo de las normas constitucionales sobre la materia.

II - ANTECEDENTES

Desde el comienzo de su administración el actual Gobierno se ha interesado en la programación y ordenamiento del gasto público en inversión y desarrollo, a fin de convertirlo en un instrumento eficaz para promover la solución de los problemas que impiden un crecimiento más acelerado de la economía nacional.

Para responder adecuadamente a esta tarea el Gobierno Nacional ha sentado las bases institucionales indispensables, principalmente a través del papel que desempeñan los organismos de planeación y el mejoramiento de la capacidad técnica y operativa de las entidades que ejecutan las inversiones públicas. La experiencia de los tres últimos años indica que la adecuada programación del gasto público constituye un requisito fundamental para el uso eficiente de los recursos financieros y especialmente para la atracción del crédito externo. El Plan de Inversiones que presenta ahora el Gobierno Nacional ha seguido un proceso de programación iniciado en el segundo semestre de 1966, con motivo de la revisión del proyecto de presupuesto para el siguiente año. En esa oportunidad se elaboró un plan de inversiones públicas para ser ejecutado en 1967 sobre la base de la capacidad operativa de las diferentes entidades y la disponibilidad de los recursos. El programa se enmarcó dentro de un estricto caté logo de prioridades, a fin de concentrar los recursos en la terminación de las obras y en los aportes locales para aquellos proyectos con financiación externa. Aunque este ejercicio se refirió especialmente al año de 1967, la metodología aplicada requirió un análisis de las realizaciones en los años anteriores y de las implicaciones del programa en los años subsiguientes.

Para 1968 y 1969 la programación de las inversiones públicas se sometió a estudios más cuidadosos y detallados. Los organismos de planeación se han capacitado para evaluar los proyectos de cada entidad, no solamente dentro del marco estrecho de sus términos de referencia sino teniendo en cuenta los objetivos fundamentales del desarrollo de cada sector socio—económico, la capacidad operativa de los organismos ejecutores y la realidad de la financiación disponible. Por otra parte, los Ministerios y las entidades descentralizadas han mejorado sus sistemas de programación y sobre la base de estadísticas más confiables están ahora en capacidad de hacer proyecciones de sus gastos no solamente para un año próximo sino también para varios años futuros. Aunque el Gobierno reconoce que todavía los sistemas de programación pueden mejorarse y que la limitación de los recursos impide satisfacer todas las necesidades fundamentales, considera que la experiencia adquirida en los trabajos de los tres últimos años constituye una base importante para que el Plan de

Inversiones refleje la capacidad operativa de las entidades y cubra los programas y proyectos de mayor prioridad en el desarrollo nacional. Con su presentación ante el Congreso el Gobierno pretende no solamente dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, sino también obtener un marco legal que garantice la continuidad de los programas en un período más amplio que aquel que ofrece la Ley anual de presupuesto.

### III- BASES Y METODOLOGIA DEL PLAN

#### 1. Las Entidades

El Plan contempla el total de gastos en inversión física y financiera, programados para 110 entidades entre Ministerios, Departamentos Administrativos y organismos descentralizados, las cuales se distinguen por corresponder principalmente al orden nacional, por recibir aportes del Presupuesto Nacional o por estar incluidas en las negociaciones con los organismos internacionales, dentro del mecanismo de coordinación del Grupo de Consulta para Colombia.

#### 2. El Proceso

La programación de los gastos ha seguido un proceso según el cual los diferentes Organismos preparan sus propuestas sobre la base de una encuesta detallada, coordinada por el Departamento Nacional de Planeación a través de los Ministerios y Departamentos Administrativos. Dichas propuestas contienen la información sobre las inversiones realizadas desde 1966 y sus correspondientes proyecciones hasta 1972, incluyendo los principales datos de cada proyecto, su descripción y justificación, así como su impacto en el desarrollo regional. Sobre estas bases, el Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente con los Ministerios y Departamentos Administrativos, elabora un análisis y evaluación de las propuestas, a fin de ajustarlas a la financiación disponible de acuerdo con las prioridades señaladas en la definición de las políticas sectoriales y los objetivos fundamentales del desarrollo.

#### 3. Recursos Financieros

Los recursos para la financiación del Plan provienen de las fuentes ordinarias del presupuesto nacional, de los fondos de contrapartida en pesos originados en el uso de los préstamos externos para programas y para sectores, los ingresos propios de las entidades y del crédito interno y externo.

Las fuentes de financiación del Plan, mencionadas anteriormente, son estudiadas conjuntamente entre el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Junta Monetaria, con el objeto de evitar que en su uso se generen presiones inflacionarias inconvenientes o se superen los límites normales del endeudamiento público.

#### 4. Alternativas

El Plan se presenta en tres alternativas que responden a diferentes niveles de disponibilidad de recursos. Aunque los estudios realizados sobre las implicaciones de cada alternativa en el conjunto de la economía indican que la mayor de ellas es la más

aconsejable, el Gobierno Nacional desea indicar ante el Congreso las consecuencias desfavorables sobre el ritmo de crecimiento de la producción, el empleo, la distribución de los ingresos y el desarrollo armónico de las regiones, que resultarían de la aplicación de alternativas con menores niveles de inversión pública.

#### 5. Período del Plan

El Plan cubre un período de cuatro años: El primero es el año de ejecución, que coincide con la vigencia de la Ley de Presupuesto. El segundo es un año de programación detallada para cada una de las actividades de los organismos ejecutores y corresponde al período que cubre el proyecto de Presupuesto Nacional que se estudia en el Congreso. Los dos años siguientes son periodos de proyección, en los cuales se refleja la continuación de los programas en marcha o la iniciación de nuevas actividades, con el propósito de fijar el marco de acción de las entidades ejecutoras para que éstas adopten su capacidad operativa con suficiente anticipación.

#### IV - POLITICAS GENERALES Y SECTORIALES

El Plan de Inversiones Públicas para el periodo 1969— se enmarco dentro de un esquema amplio relacionado con las grandes variables del desarrollo y los sectores socio—económicos. Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación ha elaborado y coordinado una serie de estudios que se presentarán al Congreso Nacional en un documento separado, los cuales constituyen la parte sustancial de la exposición de motivos del proyecto de Ley sobre el Plan de Inversiones.

Los estudios mencionados incluyen un análisis de conjunto sobre el comportamiento de la economía nacional y sus principales componentes, las políticas aplicadas por el Gobierno y las nuevas orientaciones que deben darse para lograr un ritmo más acelerado de la producción, del empleo y del desarrollo regional. Igualmente se analizó cada uno de los sectores económicos y sociales y se formulan los criterios básicos para la asignación de los recursos financieros en cada uno de ellos y el manejo de los instrumentos de política económica con los cuales se orienta su desarrollo.

#### V - EL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley que se presenta al Congreso Nacional, además de contemplar la aprobación del Plan de Inversiones, incluye varias disposiciones complementarias para facilitar su adecuada ejecución.

1. Con los Artículos 2º, 3º, y 4º. se busca establecer un mecanismo automático de coordinación entre el proyecto anual presupuesto nacional y la actualización del Plan. En esta forma, cada año el Congreso Nacional tendrá la oportunidad de discutir el proyecto de presupuesto de la siguiente vigencia dentro del marco del Plan de Inversiones. Una vez acordado dicho presupuesto, su vigencia se convierte en el año de ejecución y el Plan se corre un período adicional en sus proyecciones.

Igualmente se considera un sistema flexible para introducir los ajustes en el Plan, sobre la misma marcha de la ejecución. Un Plan completamente inflexible corre el

riesgo de volverse impráctico. Por lo tanto es importante el establecimiento de un mecanismo ágil que permita la adaptación del Plan a las circunstancias variables en que se desenvuelve su ejecución, a la luz de los cambios en las condiciones técnicas y administrativas de las entidades, la oportunidad de la financiación interna y externa, los resultados de nuevos estudios, etc.

2. En los Artículos 5º, 6º y 7º se busca asegurar las bases financieras del Plan, por medio de recursos del crédito externo e interno que no generen efectos indeseables sobre la estabilidad de los precios y la balanza de pagos. Para tal efecto se fija un límite al endeudamiento público con el exterior, en el sentido de que éste no debe superar el 20% de los ingresos corrientes de la balanza de pagos. Este nivel ha sido considerado como un límite de seguridad en los me internacionales.
3. El Artículo 8º es fundamental para garantizar la sujeción de los organismos ejecutores al Plan, dentro de la flexibilidad que está previsto en el Artículo 4º.

Para ejercer un adecuado control del cumplimiento del Plan, es indispensable el establecimiento de un flujo de informaciones originadas en las mismas entidades ejecutoras. Para este efecto es importante el papel que desempeñan las oficinas de planeación de los Ministerios y Departamentos Administrativos, de acuerdo con sus funciones definidas en el Decreto—Ley 1050 de 1968.

4. En el Artículo 9º se contemplo la creación del Fondo Nacional de Inversiones Públicas.

Uno de los mayores inconvenientes que tradicionalmente ha limitado la asignación eficiente y equitativa de los fondos públicos ha sido la imposibilidad actual de otorgar estos recursos en forma de préstamos a las entidades, más bien que como simples aportes.

Aunque es obvio que muchos de los servicios prestados por el Estado requieren subsidio permanente, tales como el de las Fuerzas Armadas, la educación, la salud, etc., existen muchas otras actividades públicas en las cuales se espera una recuperación al menos parcial de los costos de operación e inversión. Tal sería el caso de los acueductos y alcantarillados, la energía eléctrica, las obras recuperables por valorización, las empresas industriales y comerciales del Estado, etc. En este tipo de actividades la contribución del presupuesto nacional, cuando se justifique, debe hacerse bajo la modalidad de préstamo. Es te sistema estimula el uso eficiente de los recursos por parte de las entidades ejecutoras y permite un mayor control del Gobierno a través de los requisitos técnicos, administrativos y financieros que deben llenar dichas entidades según los términos de los respectivos contratos de préstamo.

El sistema propuesto requiere la creación de un organismo especializado que se llamaría el "Fondo Nacional de Inversiones Públicas". La función primor dial del Fondo sería la de servir de mecanismo financiero y administrativo para el otorgamiento de los préstamos. Cada año, en el proyecto de Ley de Presupuesto, aparecería en forma discriminada el destino de los recursos que se canalizarían a través del Fondo.

## **PROYECTO DE LEY**

Por la cual se aprueba el Plan de Inversiones Públicas para el periodo 1969 - 1972, y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

ARTICULO 1º — Apruébase el "Plan de Inversiones Públicas" para el periodo 1969-1972 contenido en los anexos números 1 a 6. Este Plan hace parte de los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas que deben expedirse de conformidad con el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2º — El proyecto de presupuesto nacional que el Gobierno presente cada año al Congreso en cumplimiento de lo establecido en el artículo 208 de la Constitución Nacional reflejará los programas y proyectos de inversión pública establecidos en la presente Ley en la medida en que lo permita la disponibilidad de los recursos fiscales.

ARTICULO 3º — El Gobierno presentará a consideración del Congreso los proyectos de actualización o de modificación del plan de inversiones públicas a que hubiere lugar. Igualmente, deberá presentar todos los años la programación correspondiente a un año adicional a dicho plan.

Las iniciativas a que se refiere este artículo serán sometidas al Congreso Nacional simultáneamente con el proyecto de presupuesto y tramitadas conforme a lo previsto en el artículo 80 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 4º — Cuando en el curso de una vigencia fiscal se pusiere de presente la existencia de recursos no apropiados para fines específicos o que fueren superiores a lo necesario para cumplir tales fines, el Congreso o el Gobierno, según el caso, y de conformidad con las normas de la Ley orgánica del presupuesto nacional, apropiarán preferencialmente dichos recursos para el cumplimiento del plan y sus modificaciones.

ARTICULO 5º. — Con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo contemplada en el Plan de Inversiones Públicas, autorizase al Gobierno para:

1. Celebrar directamente o garantizar operaciones de crédito externo hasta por 1.600 millones de dólares o su equivalente en otras monedas, y para incorporar su producto en el presupuesto de las vigencias fiscales correspondientes en la medida en que lo demande la ejecución de los distintos programas y proyectos y de acuerdo con los términos de la respectiva negociación internacional.
2. Emitir bonos nacionales de deuda pública interna que se llamarán "Base de Desarrollo Económico" hasta por a suma de 1.200 millones de pesos.

El Gobierno dictará las providencias que fueren necesarias a fin de asegurar la suscripción de dichos bonos, para garantizar adecuadamente su servicio, amortización

e intereses y para celebrar con el Banco de la República y el Instituto de Fomento Industrial los contratos de garantía o fideicomiso pertinentes.

Los "Bonos de Desarrollo Económico" estarán exentos del pago de todo impuesto nacional, departamental y municipal, inclusive el de renta y complementarios, y serán aceptados a lo par en toda clase de cauciones que se constituyan a favor de la Nación.

ARTICULO 6º — Los contratos que el Gobierno celebre en desarrollo de las autorizaciones contenidas en el artículo anterior, sólo requerirán para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

ARTICULO 7º — El Gobierno Nacional vigilará el cumplimiento del programa de financiamiento externo previsto en la presente Ley lo mismo que el de aquel que sirva de base a las operaciones del grupo de consulta o de otros mecanismos de financiación internacional, con el fin de mantener el nivel de endeudamiento externo dentro de límites que no perturben el aprovisionamiento normal de bienes y servicios del exterior. Para tal efecto se evitará, en todo caso, que el monto del servicio por amortización e intereses de la deuda pública externa supere el 20% de los ingresos corrientes de la balanza de pagos en cualquier año.

ARTICULO 8o. — Los Jefes de las entidades Gubernamentales, las Juntas Directivas y los Directores y Gerentes de os demás organismos ejecutores de los programas incluidos en el Plan de Inversiones de que trata la presente Ley, deberán ceñirse a os objetivos y prioridades allí establecidos. El Departamento Nacional de Planeación informará periódicamente al Presidente de la República sobre el curso de la ejecución del Plan a fin de evitar que las inversiones públicas no se ciñan a lo en él contemplado.

PARAGRAFO. — Para los efectos de este artículo, las oficinas de Planeación de los Ministerios y Departamentos Administrativos elaborarán trimestralmente la información necesaria de acuerdo con las normas que para tal fin profiera el Departamento Nacional de Planeación.

ARTICULO 9º — Créase adscrito al Departamento Nacional de Planeación el Fondo Nacional de Inversiones Públicas, que tendrá por objeto financiar, mediante la celebración de los respectivos contratos de empréstito con las entidades de Derecho Público, la ejecución de las obras contempladas en el Plan objeto de la presente Ley. El Gobierno señalará en el proyecto de presupuesto de cada vigencia y en los ajustes de que trata el Artículo 4º, aquellas apropiaciones de recursos que deberán surtirse por conducto del Fondo Nacional de Inversiones Públicas en la forma de préstamos los términos de tales préstamos serán señalados por el Departamento Nacional de Planeación teniendo en cuenta las condiciones financieras de la entidad beneficiaria y la prioridad del respectivo programa dentro del Plan. Igualmente reglamentará el Gobierno lo relacionado con la administración del Fondo, inclusive lo de los recursos provenientes del reembolso de operaciones de préstamo canalizadas por el IFI como fideicomisario con recursos provenientes de las contrapartidas generadas por la utilización de los préstamos de la AID.

ARTICULO 10º — Esta Ley regirá desde su sanción.