

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	5
RESUMEN DEL PLAN	7
I. DIAGNOSTICO	7
1. Evolución del Desarrollo Social	7
2. Evolución del Desarrollo Económico	9
II. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS	9
1. La Descentralización Económica y la Autonomía Regional	10
2. El Desarrollo del Transporte y los Medios de Comunicación	12
3. El Desarrollo de los Sectores Energético y Minero	13
4. Una Nueva Estrategia Social	13
III. EL PLAN Y LA POLITICA ECONOMICA	15
IV. FINANCIAMIENTO DEL PLAN	16
1. Evolución de la Inversión Pública	17
2. Fuentes de Financiación	18
a) Financiamiento Interno y Externo	18
b) Eficiencia del Gasto Público	19
c) Inversión Extranjera	20
d) Financiamiento Regional y de otras Fuentes	20
V. PROGRAMA DE INVERSIONES Y COSTOS	21
1. Política Energética	21
A. Energía Eléctrica	21
B. Hidrocarburos	23
C. Carbón	26
D. Gas Natural	27
2. Construcción de Infraestructura	28
A. Infraestructura de Transportes	28
B. Infraestructura de Comunicaciones	31
C. Acueductos, Alcantarillados y Aseo Urbano	33
3. Política de Producción	34
A. Sector Minero	34
B. Recursos Naturales Renovables	37
C. El Sector Agropecuario y el Sistema de Alimentos	39
D. Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI	43
E. Sector Industrial	44

4. La Nueva Política Social	48
A. Política de Trabajo y Seguridad Social	48
B. Política Nacional de Atención al Menor	50
C. Sector Salud	52
D. Sector Educación	55
E. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PAN	56
F. Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria -IPC-	58
5. Desarrollo Regional y Urbano	59
6. Política de Comercio Exterior	61
7. Política de Ciencia y Tecnología	65
A. Programa de Apoyo a la Infraestructura Nacional en Ciencia y Tecnología	65
B. Programa de Desarrollo Científico Tecnológico en Áreas Prioritarias de Interés Nacional	65
C. Mecanismos Financieros	66
COMENTARIO	67
I. QUE ES EL PIN - CONTENIDO REAL DEL PLAN DE INTE- GRACION NACIONAL	67
1. Diagnóstico Socio-Económico del País	67
2. Los Objetivos del PIN	69
3. Los Instrumentos del PIN	77
A. La Distribución del Costo Social del PIN	79
B. La Distribución de Inversiones del PIN	82
II. EL TRASFONDO DEL PIN: MARCOS POLITICO Y ECONOMICO	87
1. El Marco Político - La Comisión Trilateral -	87
A. Planteamientos Generales de la Política Mundial	88
B. Política de Desarrollo para los Países en Desarrollo	89
C. El Contenido Ideológico de la Propuesta Trilateral	92
D. El PIN y la Propuesta Trilateral	96
2. El Marco Económico	99
A. Ideas Centrales	99
B. La Teoría Cuantitativa y los Planes de Desarrollo en Colombia	101

NOVECIE
suma de dinero
lombia. Eso ni
Integración Nac
bay ha presenta
gran plan de des

Como en e
VERSIA se prop
un análisis a la v
Antes que todo
cuál es el conten
rollo con marc
presentaciones d
tas inversiones e
las condiciones q
la gran inversión

Para respon
de en dos pasos.
situación socio ec
y estudia los obje
entre ellos. Este e
del proceso de a
actual momento
dentro de él.

..... 48
..... 48
..... 50
..... 52
..... 55
..... 56
n
..... 58
..... 59
..... 61
..... 65
n
..... 65
..... 66
..... 67
INTE-
..... 67
..... 67
..... 69
..... 77
..... 79
..... 82
..... 87
..... 87
..... 88
..... 89
..... 92
..... 96
..... 99
..... 99
en
..... 101

INTRODUCCION

NOVECIENTOS MIL millones de pesos en 4 años! Una suma de dinero capaz de transformar definitivamente a Colombia. Eso ni más ni menos es en cifras globales el Plan de Integración Nacional PIN que el gobierno del presidente Turbay ha presentado recientemente a la opinión pública como gran plan de desarrollo "armónico, equilibrado y justiciero".

Como en ocasiones similares en el pasado, CONTROVERSIA se propone someter al nuevo Plan de Desarrollo a un análisis a la vez crítico y objetivo en su presente entrega. Antes que todo es necesario esclarecer de una vez por todas cuál es el contenido real del PIN. ¿Es el PIN un plan de desarrollo con marcado énfasis social como afirman numerosas presentaciones del mismo? ¿O es simplemente un plan de vastas inversiones en infraestructura física encaminado a crear las condiciones que aseguren una tasa de ganancia atractiva a la gran inversión capitalista?

Para responder a esta primera pregunta el trabajo procede en dos pasos. En el primero considera el diagnóstico de la situación socio económica del país que sirve de base al Plan y estudia los objetivos de este fijando un orden de jerarquía entre ellos. Este ejercicio le permite ubicar al PIN en el marco del proceso de acumulación de capital en Colombia en el actual momento histórico asignándole una función precisa dentro de él.

En el segundo paso se analizan los instrumentos de política económica que propone el Plan para lograr sus objetivos, por una parte desde el punto de vista de la distribución del costo social que implica y por otra a partir de un estudio comparativo de las distintas inversiones que contempla, así como de su forma de financiamiento confrontándolas con las de los últimos 10 años.

Una vez esclarecido el contenido real del PIN, CONTROVERSIA busca conocer su trasfondo teórico, es decir la ideología tanto económica como política que le sirve de marco de referencia, lo que a su vez le permite hacer un pronóstico fundado acerca de las posibles consecuencias que tendrá para el país.

El trabajo busca una primera respuesta a esta cuestión en la ideología político-económica de la Comisión Trilateral, esa Comisión de altísimo nivel con sede en Washington, que representa los intereses de los Estados Unidos, Europa Occidental y el Japón y que, desde que Jimmy Carter es presidente de los Estados Unidos, dicta la política mundial de este país y de todo el mundo capitalista industrializado.

La segunda respuesta la encuentra en el campo de la ciencia económica, en el monetarismo de Milton Friedmann y su escuela de Chicago, que en la década de los setenta ha desplazado a los seguidores de Lord Keynes y cuyas ideas siguen los gestores de la política económica actual no sólo de Colombia sino también de numerosos países de Latinoamérica y del mundo entero.

Este es el contenido básico de la presente entrega de CONTROVERSIA que está destinada a ofrecer una ayuda a los lectores para que puedan formarse una idea personal lo más cabal que sea posible sobre la realidad del Plan de Integración Nacional. Como algunos de nuestros lectores tienen difícil acceso a la versión completa del Plan, se dedica toda una primera parte de la publicación a presentar un resumen amplio de aquél, dejando el aporte propio para la segunda parte; esto evidentemente conlleva algunas repeticiones.

La década portantes avances y sociales. "Desde el balance factorio y, por natural" de estable para que e bio aceptables realidad es ba país variados ta del Estado. senta como un

Existen v década del 70 persisten y de gración Nacion

1. Evolución de

El sector cada. Ningún o

(1) Departamento 1982. Bogotá En lo restante diente entre p

RESUMEN DEL PLAN

I. DIAGNOSTICO

La década del 70 marcó en la economía colombiana importantes avances no sólo económicos sino también políticos y sociales. "Sin desconocer que aún subsisten serias dificultades el balance de la década que termina es ampliamente satisfactorio y, por ello, podría pensarse que la continuidad "natural" de estas tendencias recientes sería una política razonable para que el país mantuviera un rumbo y un ritmo de cambio aceptables durante los próximos dos lustros"(1). Pero la realidad es bastante diferente. La década del 80 plantea al país variados desafíos que exigen una manifestación explícita del Estado. El Plan de Integración Nacional, PIN, se presenta como una respuesta clara y decidida a estos desafíos.

Existen varios aspectos para mostrar la evolución de la década del 70 así como para mostrar los obstáculos que aún persisten y de los cuales deberá hacer frente el Plan de Integración Nacional.

1. Evolución del Desarrollo Social

El sector social ha sido el principal beneficiario de la década. Ningún otro sector ha recibido incrementos porcentua-

(1) Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Integración Nacional 1979-1982*. Bogotá, Industria Continental, Grafica, 1980, Tomo I, p. 35. En lo restante del resumen se citará el Plan colocando la página correspondiente entre paréntesis.

les de presupuestos mayores que los otorgados al área social, entendiéndose en ella lo relacionado con educación, salud, recreación, vivienda popular, deporte, etc., "... Entre 1970 y 1978 este sector elevó su participación relativa, dentro del total del presupuesto nacional, de un 31.3% a un 40.9% (p. 36); esta situación se ha traducido en notorias mejoras cuantitativas.

Pero este progreso se ha visto acompañado de deficiencias cualitativas como la persistencia de la deserción escolar y de la tasa de mortalidad infantil, la generación de empleo se ha dado en sectores poco productivos, de deficientes condiciones de trabajo y escaso acceso a la seguridad social, etc. "Frente a los anteriores resultados surgen, al comenzar la década de los ochenta, dos interrogantes de fondo. El primero hace referencia al nivel hasta el cual se pueda o deba mantener esa tendencia creciente de la participación del sector social dentro del presupuesto nacional. El segundo, quizá el más fundamental, tiene que ver con la correspondencia entre el esfuerzo fiscal hecho y los resultados obtenidos" (p. 37).

Estos dos interrogantes se puede decir que son complementarios, pues en la medida en que no exista una capacidad eficiente de asimilación de recursos, no se podrá mantener este sector como prioritario. De esta manera, se hace necesario establecer políticas y diagnósticos que faciliten una maximización de los recursos.

"En el caso específico del sector social, y teniendo en cuenta las demandas que sobre él ejercerá el futuro crecimiento del país, lo que corresponde hacer es elevar el rendimiento cualitativo de sus inversiones para que estas mantengan una mínima proporcionalidad con las crecientes asignaciones presupuestales. . . Después de todo, el propósito final del gasto público en el área social no es el hecho del gasto en sí, sino la generación y el consumo de, por ejemplo, más y mejor salud, educación y empleo. Y ello no está garantizado sólo con crecientes aportes presupuestales" (p. 38). Pero esto no es fácil de lograr. Es mucho más fácil revisar y cambiar lo que ya ha sido propuesto que plantear nuevas políticas para la maximización de los recursos pues estas significan ir a las raíces primarias de los problemas sociales y actuar sobre ellas a pesar de las dificultades que se presenten, cualquiera que ellas sean.

"Ag
ro tambié
ral, la est
conocidas
baniza y s
cada del 6
ron en cu
ron en la
rísticas a r
ciedad en
actuando t
tes cambio
las más ráp
nocimiento
23 años sin
dida que el
por debajo

A pesa
mas por res
importador
se redujeron
1970 se acer
nero. La seg
reales el volu
es imposible
co del país c
busca la desc
como garantí

II.

"En gene
sarrollo econó
se plantea mec
nómica como e

A su vez,
del Plan: (p. 43

1) La descentral

2. Evolución del Desarrollo Económico

“Aquí, como en el social, los progresos son notables pero también son grandes los vacíos aún existentes. . . En general, la estructura de la producción y el consumo mostró las reconocidas señales de una economía que se transforma, se urbaniza y se industrializa” (p. 39). Factores que durante la década del 60 pudieron ser determinantes y hasta se convirtieron en cuello de botella como el sector externo, desaparecieron en la década del 70 y, por el contrario, se dieron características a nivel del empleo y la distribución propias de una sociedad en rápida evolución. “Este avance económico y social, actuando tanto como causa y como efecto generó importantes cambios en la estructura poblacional y dio origen a una de las más rápidas transiciones demográficas de que se tenga conocimiento. Ya la población colombiana no se duplica cada 23 años sino cada 35 años, y esa tendencia se afirmará a medida que el ritmo de crecimiento de la población se reduzca por debajo del dos por ciento” (p. 39).

A pesar de esta evolución, quedan aún grandes problemas por resolver. “A partir de 1975 el país comenzó a ser importador de productos petrolíferos y sus reservas probadas se redujeron apreciablemente. Además, desde comienzos de 1970 se acentuó la tasa de crecimiento negativo del sector minero. La segunda mitad de la época vio reducir en términos reales el volumen de la inversión pública” (p. 40) Así mismo, es imposible garantizar para el futuro un desarrollo económico del país desde una posición centralista; por ello el Plan, busca la descentralización económica y la autonomía regional como garantía de un desarrollo equilibrado del país.

II. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

“En general, el Plan de Integración Nacional busca el desarrollo económico y social del país. El logro de este objetivo se plantea mediante progresos tanto en la infraestructura económica como en la infraestructura social” (p. 43).

A su vez, se plantean cuatro objetivos más específicos del Plan: (p. 43).

- 1) La descentralización económica y la autonomía regional.

- 2) El desarrollo del transporte y de los Medios de Comunicación.
- 3) El desarrollo del sector energético y minero.
- 4) El desarrollo de una nueva estrategia social.

El logro de estos objetivos fundamentales traerá consigo el logro de otros intermedios, así como el fortalecimiento de políticas e instrumentos.

1. La Descentralización económica y la autonomía regional

Desde hace varios años cuando se habla de descentralización económica se plantean, de una parte, las aspiraciones de las distintas regiones por lograr mayor autonomía, y de otra, la incapacidad de la nación para seguir asumiendo gastos y transfiriendo recursos. "Estas dos posturas hacen que la idea de la descentralización reciba una unánime acogida nacional y regional pues cada una de las partes en la controversia la percibe, con no poca razón, como la más indicada solución a sus problemas particulares" (p. 44).

El Plan de Integración Nacional trata de ser una respuesta a esta situación. "... El Plan aclara que la descentralización no es un objetivo en sí sino un medio para alcanzar la autonomía regional. Se entiende por autonomía regional una política de apoyo a la provincia colombiana y a sus actuales y futuros polos de desarrollo para que en esas regiones existan condiciones permanentes que retengan en ellas la iniciativa local, los recursos propios, y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para autodirigir con independencia su propio desarrollo" (p. 44).

Se puede hablar de que en el país ya existe un cierto grado de descentralización. Se han creado polos de desarrollo económico que son base del desarrollo del país; pero estos no han surgido como resultado de una política de descentralización sino más debido a factores topográficos que han dificultado la integración, pero que ahora serán de importancia para la realización del Plan. "Esos polos de desarrollo representan un potencial subyacente de crecimiento y son la estructura para formular una estrategia de desarrollo, a base de la conversión de esos mercados locales y regionales en uno de alcance nacional, con todas las ventajas externas y de escala que surgen de grandes mercados en expansión. Pero, para lograr tal

integración
ción regional
infraestructura
(p. 45).

Se apre
nomía como
nicaciones co
Esta integrac
del crecimier
oportunidade

Esta pol
ya expresados
lítica de plane
migración y c
cial de las tres
ciudades inter
planificación r
ción económica

"Pero qui
ción con el obj
autonomía reg
recursos nacion
de la esencia d
Se parte de la
rollo del país
existentes. No
cual sería ir con
las actuales pol
sos no vinculan
las regiones y d
zo financiero re

De la políti
concluir que est
llo de las region
mentos trabajen
ximización. Al n
torio que pueda
largo plazo pero
del país.

integración de mercado y para alcanzar mayor descentralización regional, se hace indispensable contar con una adecuada infraestructura de transporte y medios de comunicación” (p. 45). / without

Se aprecia la relación entre la descentralización y la autonomía como objetivos y el impulso al transporte y las comunicaciones como mecanismos o instrumentos para alcanzarlos. Esta integración de objetivos e instrumentos será la garantía del crecimiento de las regiones así como del equilibrio de oportunidades de desarrollo.

Esta política de descentralización, además de los logros ya expresados, será de importancia para alcanzar una real política de planeación regional y urbana que regule las tasas de migración y controle el crecimiento de las ciudades, en especial de las tres más grandes dando oportunidad a las llamadas ciudades intermedias. Así mismo, cabe destacar el apoyo a la planificación regional como consecuencia de la descentralización económica.

“Pero quizás el aspecto de mayor trascendencia en relación con el objetivo de la descentralización económica y de la autonomía regional tiene que ver con la generación de nuevos recursos nacionales, departamentales y municipales. Esto es de la esencia del Plan de Integración y de su financiamiento. Se parte de la premisa de que no es posible financiar el desarrollo del país solo con los recursos nacionales actualmente existentes. No tanto porque el problema sea de recursos, lo cual sería ir contra la tesis fundamental del Plan, sino porque las actuales políticas de transferencias y de captación de recursos no vinculan toda la capacidad potencial fiscal, tanto de las regiones y de los municipios como de la nación, al esfuerzo financiero requerido” (p. 46).

De la política de descentralización económica se puede concluir que esta es el mecanismo que va a ayudar al desarrollo de las regiones, haciendo que los municipios y departamentos trabajen por aumentar sus recursos y fiscalicen su maximización. Al mismo tiempo, esta política no es algo transitorio que pueda alcanzarse en corto tiempo sino sólo en el largo plazo pero será la garantía del crecimiento económico del país.

“En cuanto a los instrumentos para alcanzar la descentralización se deben mencionar dentro de los principales los siguientes: (a) una eficiente infraestructura de transporte y de medios de comunicación, (b) el desarrollo energético y minero, (c) el consejo nacional de descentralización, (d) las corporaciones autónomas regionales, (e) el fondo financiero de desarrollo urbano, (f) la orientación de la inversión extranjera, (g) el financiamiento externo y (h) el sistema de contrapartidas nacionales” (p. 47-48).

2. El desarrollo del transporte y de los medios de comunicación

El Plan fija como causa fundamental del desarrollo económico, el mercado y la necesidad de su ampliación, pues al fin y al cabo el mercado determina la inversión, la producción, el empleo, el ingreso, etc. Pero, ¿cómo ampliar el mercado y hasta dónde? “La respuesta clásica y correcta es la de que el tamaño del mercado depende del ingreso. A ella se agrega que el ingreso depende primordialmente de la producción y esta, a su turno, está determinada, en gran parte, por la utilización que se haga del capital” (p. 49). Es decir, lo que se busca es la expansión del mercado pues dicha expansión genera las llamadas “economías externas” que pueden equivaler a un aumento del ingreso.

“Se concluye, entonces, que lo que se debe buscar es la obtención de economías externas. Ellas se encuentran, por lo general, en sectores tales como la educación, la salud, la recreación pero, también, y en gran medida, en los transportes y las comunicaciones. Con una ventaja especial en este último caso, su efecto sobre el mercado es más rápido, más directo sobre el proceso productivo y más fácilmente contabilizable en el ingreso” (p. 50).

La conclusión de la necesidad de desarrollar los transportes y las comunicaciones, para el caso colombiano, es cada vez más evidente. Existen pequeños mercados regionales y locales que no se han podido desarrollar por falta de estos recursos. Por tanto, la prioridad del Plan a los transportes y las comunicaciones no es algo artificial o de querer competir con otros países; es buscar que el país dé un salto adelante, si realmente quiere alcanzar su desarrollo económico.

“Es in
transporte
nificativos
trata de int
ello es básic
y comunica
porte aéreo
transporte
Hay que ter
capital y tec

1. El desarro

Frente
surge la nece
co, no sólo
prioridad ot
méritos prop
que ocurre es
lecer los prog

Esta pol
timular la ex
las demandas
u otra forma,
el equilibrio
la capacidad

2. Una nueva

“El plan
el mejoramien
biana represer
reto para el E
que ha sido el
donde más err
la población a
da alcanzar en
yan dedicado
borado planes

“Es importante señalar que esta prioridad al sector del transporte y las comunicaciones no excluye aspectos tan significativos como los caminos vecinales o la telefonía rural. Se trata de integrar el país y de abrir sus mercados locales y para ello es básico ampliar la red de todas las formas de transporte y comunicación... Tampoco se excluye la mejoría del transporte aéreo, por canales, por ríos, de cabotaje marítimo, el transporte urbano, el interurbano y el internacional” (p. 52). Hay que tener en cuenta que estos son sectores intensivos en capital y tecnología, mucho más en Colombia.

1. El desarrollo de los sectores energético y minero

Frente al impulso al transporte y las comunicaciones surge la necesidad de impulsar también el desarrollo energético, no sólo como algo derivado o secundario sino que “la prioridad otorgada al desarrollo energético y minero tiene méritos propios suficientes para justificarse por sí sola. Lo que ocurre es que el éxito de su desarrollo contribuirá a fortalecer los programas de transportes y comunicaciones” (p.53).

Esta política de desarrollo energético debe servir para estimular la exploración y la explotación así como para atenuar las demandas crecientes sobre productos cuyo precio, en una u otra forma, está siendo subsidiado. Al mismo tiempo, busca el equilibrio entre el uso energético y sus fuentes combinando la capacidad de oferta interna con las demandas domésticas.

2. Una nueva estrategia social

“El planteamiento de que el objetivo último del Plan es el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana representa, más que un buen propósito, un verdadero reto para el Estado” (p. 56). Haciendo una evaluación de lo que ha sido el sector social del país, se encuentra que es en él donde más errores se han cometido errores que han llevado a la población a un estado de escepticismo sobre lo que se pueda alcanzar en este campo. No es que los gobiernos no le hayan dedicado recursos al sector social sino que no se han elaborado planes adecuados para hacer buen uso de los recursos.

“Con el propósito de superar algunas de las limitaciones que han entrabado el desarrollo de este sector en el pasado, la política social del Plan de Integración Nacional parte del reconocimiento de los estrechos vínculos entre lo social y lo económico y contiene cuatro elementos centrales. En primer lugar, un conjunto de diagnósticos que han permitido identificar una nueva realidad y sus necesidades más urgentes. En segundo lugar, un gran énfasis en las estrategias para resolver los distintos problemas; en tercer lugar, una especificidad en los objetivos de la política y, en cuarto lugar, la ubicación de la acción social dentro de un marco financiero realista” (p. 57).

A fin de poder cumplir con los elementos centrales, se han realizado análisis del comportamiento de las variables más representativas para poderlas jerarquizar. Igualmente, se parte del convencimiento de que sin la colaboración de los individuos y las regiones no se podrá alcanzar el desarrollo social deseado. El Plan “a su vez incluye criterios tales como la integración de los servicios del Estado; la concentración de acciones para resolver problemas específicos; la selectividad en la inversión; la utilización al máximo de la infraestructura existente; la racionalización de la demanda por los servicios del gobierno y, conforme al principio general del Plan, la descentralización de la inversión social” (p. 58).

Señala, así mismo, que “en cuanto a los objetivos particulares debe señalarse que, además de aquellos referentes a la educación y a la salud, se han agregado dos nuevos sectores de la población hacia los cuales se dirigirán acciones específicas: la población menor de edad, para la cual se ha diseñado una política nacional de atención al menor, y la población ocupada en el sector informal urbano, a través de una política social para el sector trabajo. Así mismo, continuarán las acciones encaminadas a elevar el nivel de vida de los sectores rezagados de la población en las ciudades y el campo, a través de los programas ya implementados por el gobierno como el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN, el programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y el Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad” (p. 58).

Finalmente, el marco financiero en el cual se mueven las acciones del Estado debe llevar a dos consecuencias: “Por un

lado, la limitación de los recursos *ex-ante* es una política social de la política social de la ciencia del g

III. EL

La relación económica y su más vulnerabilidad en la Integración Nacional. Los riesgos entre el Plan y la realidad y complejidad normales y pr

“En el escenario general macroeconómico tanto los objetivos de desarrollo como la estructura económica. . . de los últimos años el marco flexible que permite en un momento prioridades sin

El mejor resultado de la política y la política de la inversión pública supone con el consiguiente éxito, por otra parte, la política inflacionaria restringida (p. 65).

“En nuestro escenario favorable para la inversión, entre otras cosas, la oferta monetaria superior, y de otra,

lado, la limitación financiera obliga a una evaluación y jerarquización de alternativas que conduce a una mejor asignación de los recursos. Por otro lado, esta restricción presupuestal *ex-ante* es un medio eficaz para persuadir a los ejecutores de la política social sobre la necesidad de lograr una mayor eficiencia del gasto" (p. 58).

III. EL PLAN Y LA POLITICA ECONOMICA

La relación entre el Plan de Desarrollo y la política económica y su financiamiento han sido casi siempre los puntos más vulnerables de dichos planes. "En el caso del Plan de Integración Nacional se ha tenido especial cuidado en reducir esos riesgos a un mínimo. . . lo que se ha asegurado es que entre el Plan y la política económica exista suficiente flexibilidad y complementariedad como para que bajo condiciones normales y previsibles ambos puedan ser cumplidos" (p. 63).

"En esencia lo que se ha hecho es construir un esquema general macroeconómico en el que funcionan entrelazados tanto los objetivos de mediano y largo plazo del Plan de Desarrollo como las metas de corto y mediano plazo de la política económica. . . Lo básico, como lo demuestra la experiencia de los últimos años, es disponer de un esquema global y de un marco flexible de política económica y de política de desarrollo que permita enfrentar imprevistas circunstancias sin que, en un momento dado, se tengan que abandonar unas u otras prioridades sin sujeción a ninguna estrategia" (p. 63-64).

El mejor ejemplo de la relación entre la política económica y la política de desarrollo lo da la forma como se maneja la inversión pública y la política monetaria. "El Plan de Integración supone una elevación del nivel de inversión pública con el consiguiente efecto expansionista o monetario. Por otra parte, la política monetaria busca moderar la presión inflacionaria restringiendo la expansión de los medios de pago" (p. 65).

"En nuestro caso, la búsqueda del margen monetario tolerable para la mayor inversión pública ha llevado a la adopción, entre otras, de medidas que, de una parte reducen la oferta monetaria, como lo es la aceleración de giros al exterior, y de otra, disminuyen en su fuente los factores determi-

nantes de ese exceso de liquidez, como es el establecimiento de un descuento y un plazo para el certificado de cambio. Es decir, se tratan de medidas que actúan tanto sobre la expansión primaria como sobre la secundaria" (p. 65).

El Plan de Desarrollo podría no tener que preocuparse por la expansión monetaria para cumplir con sus metas de inversión, pero si así fuere, la presión inflacionaria en un breve plazo llevaría a no poderse ejecutar el Plan pues ante todo se debería combatir la inflación.

Pero este análisis quedaría incompleto sin hacer referencia a los horizontes de tiempo dentro de los cuales se debe mover. Es la necesidad de combinar el corto y el largo plazo a fin de poder cumplir los objetivos del Plan. La solución es tener tanto una planeación que comience en el corto plazo como una política económica que se extienda al mediano plazo.

"El área de planeación urbana y regional es otro ejemplo donde se aprecia la interdependencia entre un manejo a corto plazo y la búsqueda de una solución a largo plazo . . . Se llegó así . . . a identificar la descentralización y la autonomía regional como los instrumentos de largo plazo para alcanzar un mejoramiento de la planeación urbana" (p. 68).

"De lo expuesto en los párrafos anteriores se puede apreciar que el Plan de Integración Nacional no ha sido formulado sin atención precisa y deliberada a la política económica y que, a su turno, la dirección de la política económica no se aparta, en lo que le corresponde, del rumbo general que ofrece el Plan" (p. 68).

IV. FINANCIAMIENTO DEL PLAN

"La naturaleza de los objetivos prioritarios del Plan de Integración determinaba inescapablemente una elevación del nivel de inversión pública en comparación con las cifras registradas desde mediados de la década. Esta necesidad planteó dos problemas interdependientes. Uno, el cómo y de qué fuentes obtener los recursos adicionales. El otro, la forma de asegurar la compatibilidad de esos niveles de mayor inversión con las metas de estabilización y de control a la presión inflacionaria" (p. 73).

1. Evoluci

"El E
te elevar e
declinante
ciablemente
notarse, sin
cional prop
no pretend
do inadver
dad que le
te tenía co

"Para
piación fin
\$ 60.000"
ciento con
De esta ma
les caracter
de mantene
nal. Aunque
la formulac
bién es la di
de expresar
recursos cor

"Como
los gastos de
social, el sup
a financiar s
Plan. Por esa
cesario prog
nuevo en 19
ordinarios lo
inversiones p
corrección la
tantánea ya e
solución de f
capitales inte
mente y no s
vado— de fin

"Para 1
miento de la

1. Evolución de la inversión pública

“El Plan de Integración Nacional buscó deliberadamente elevar el nivel de inversión pública y variar una tendencia declinante que de haberse mantenido habría reducido apreciablemente las posibilidades de desarrollo del país. Debe anotarse, sin embargo, que cuando el Plan de Integración Nacional propuso la elevación de la inversión pública con ello no pretendía haber descubierto un problema que había pasado inadvertido, sino que entre otras aprovechaba la oportunidad que le ofrecía el financiamiento externo a que fácilmente tenía acceso” (p. 75-76).

“Para el año de 1980 el Plan contempla un nivel de apropiación final de inversión pública del gobierno central de \$ 60.000 millones que significa un aumento del 24.3 por ciento con respecto a las apropiaciones definitivas de 1979. De esta manera se da cumplimiento a una de las más especiales características del Plan de Integración Nacional, cual es la de mantener una estrecha relación con el presupuesto nacional. Aunque este atributo planteó muy difíciles problemas a la formulación del Plan, y desde luego a su ejecución, también es la distinción que le da su vigencia real y el gran mérito de expresar tanto la conciliación entre las aspiraciones con los recursos como las prioridades reales de la comunidad” (p. 76).

“Como resultado del todavía muy rápido crecimiento de los gastos de funcionamiento y de las transferencias al sector social, el superávit en cuenta corriente para 1980 no alcanzó a financiar sino una parte de la meta de inversión pública del Plan. Por esa razón también para el presente año ha sido necesario programar un financiamiento externo. Es decir, de nuevo en 1980, es el financiamiento externo y no los recursos ordinarios los que financian parte substancial del programa de inversiones públicas. Esta es una situación preocupante cuya corrección lamentablemente no puede hacerse de forma instantánea ya que ella se deriva de un proceso de varios años. La solución de fondo es fortalecer el frente fiscal y el mercado de capitales internos para que el financiamiento externo complemente y no substituya el esfuerzo doméstico —público y privado— de financiar el desarrollo” (p. 76).

“Para 1981 y 1982 el Plan tiene programado un crecimiento de la inversión del 30% a precios corrientes. Si bien

esto puede parecer una meta muy moderada debe tenerse presente que aún este monto no tiene asegurado su financiamiento sino con crédito externo y con una reducción en la tasa de crecimiento de los gastos de funcionamiento y de las transferencias para así liberar recursos ordinarios para inversión” (p. 76).

“En este punto es importante observar que el actual sistema de transferencias de recursos del gobierno central hace muy difícil reducir los gastos de funcionamiento más allá de cierto nivel. Esta situación revela las limitaciones políticas y legales que existen para lograr un superávit en cuenta corriente y por consiguiente una mayor inversión” (p. 77)

2. Fuentes de Financiación

Como parte de las fuentes de financiación del Plan es importante revisar el esquema y las políticas adoptadas con respecto a: a) financiamiento interno y externo, b) eficiencia del gasto público, c) inversión extranjera y d) financiamiento regional y de otras fuentes.

a) Financiamiento interno y externo

“En el área de financiamiento externo la política adoptada tiene dos importantes objetivos interdependientes. . . se busca evitar que el crédito externo actúe más como un sustituto que como un complemento del esfuerzo fiscal interno y del ahorro privado necesarios para financiar los programas de inversión. . . se quiere utilizar el financiamiento externo como un instrumento para lograr el fortalecimiento institucional del país y para ampliar su capacidad de absorción de inversión” (p. 77).

“El primer planteamiento parte de la premisa de que si lo que se busca es un desarrollo estable y continuo, ello sólo es posible si existe una base mínima interna de capacidad fiscal y de ahorro que garantice un flujo permanente de recursos en los proyectos más prioritarios. . . Por último, un margen razonablemente amplio de capacidad interna para generar recursos fiscales ordinarios, permite absorber sin mayores traumas cambios en las condiciones del comercio exterior o en los flujos de financiamiento externo” (p. 77).

En c
ción de la
tos estos re
en últimas,
mico recaig
cidad de pa

“Es o
otro que el
dinaria liqu
proyectos d
factibilidad
las instituci
atraer finan
sea apenas l
bia” (p. 78).

“En el
ha tenido de
mercado dor
sas de interé
mular el aho
buscado que
financiamien
La idea es c
tación de ah
Banco de la l
no” (p. 78).

b) Eficiencia c

Hasta ah
de nuevos rec
crisis fiscales.
como pueden
la eficiencia q
po de financian

Por tanto
sólo económica
vos recursos,
reassignación de
cional ya ha es
mos que contro

En cuanto al fortalecimiento institucional y la ampliación de la capacidad de absorción de inversión del país, aspectos estos relacionados con el primer objetivo, lo que se quiere, en últimas, "es que el escrutinio financiero, técnico y económico recaiga más en el proyecto de inversión que en la capacidad de pago de la nación" (p. 78).

"Es claro que el propósito último de esta política no es otro que el asegurar que una vez disminuida la actual extraordinaria liquidez de divisas, el país cuente con un acervo de proyectos de inversión que por sus méritos propios, por su factibilidad económica y social, y por la seriedad y calidad de las instituciones que los adelantan, estén en capacidad de atraer financiamiento externo, así la garantía cambiaria global sea apenas la normal y tradicional en un país como Colombia" (p. 78).

"En el área de financiamiento interno la política seguida ha tenido dos propósitos básicos. De una parte, fortalecer el mercado doméstico de capitales, mediante la búsqueda de tasas de interés que tengan en cuenta la inflación para así estimular el ahorro institucional interno. Por otra parte, se ha buscado que el crédito interno no tenga sólo como fuente de financiamiento mecanismos directos o indirectos de emisión. La idea es que sólo recursos sanos provenientes de la captación de ahorro y no de la emisión de dinero por parte del Banco de la República sean la fuente de financiamiento interno" (p. 78).

b) Eficiencia del gasto público

Hasta ahora ha sido tradicional hacer uso de la captación de nuevos recursos como mecanismos para hacer frente a la crisis fiscales. Esta posición olvida formas de liberar recursos como pueden ser revisar los gastos que ya están financiados y la eficiencia que sobre el gasto público tiene determinado tipo de financiamiento.

Por tanto, la solución al problema de los recursos no es sólo económica sino política. Es decir, no es sólo buscar nuevos recursos, mecanismo por demás fácil, sino adecuar la reasignación de los ya existentes. El Plan de Integración Nacional ya ha establecido, en su política económica, mecanismos que controlan la rápida expansión de gastos corrientes,

“pues se ha visto que la escogencia básica no está entre menor inversión y menor presión inflacionaria, sino entre menor inversión y la misma o casi la misma presión inflacionaria” (p. 79).

“Se tiene, entonces, que el dilema real está más bien entre una determinada expansión del gasto público sin consideración a su composición interna —entre inversión y funcionamiento— y un nivel de gasto público similar o equivalente al anterior, pero donde existe amplio margen para la inversión pública. El punto de fondo es la composición del gasto público y no tanto su volumen” (p. 80).

c) Inversión extranjera

Si el sector energético y minero es uno de los prioritarios del Plan, sector por demás intensivo en capital y tecnología avanzada, casi que se está hablando necesariamente de inversión extranjera. Otro tanto sucede al hablar de la descentralización económica, pues si no se admite la inversión extranjera se estaría marginando el desarrollo a tres urbes.

“... El Plan de desarrollo asigna a la inversión extranjera el papel de contribuir a la diversificación de sus exportaciones, pues así no sólo se fortalece la posición cambiaria de largo plazo del país sino que se eleva el nivel de eficiencia en la producción interna” (p. 80-81).

d) Financiamiento regional y de otras fuentes

En el caso del financiamiento regional “de lo que se trata no es tanto de redistribuir los recursos existentes sino de captar parte de ese inmenso potencial de recursos regionales y municipales que está implícito en los bajos catastros, por ejemplo, en las valorizaciones que apenas sí se cobran, en los subsidios, en los servicios públicos, en los peajes, en las tarifas, en los impuestos de industria y comercio, y en las regalías” (p. 82).

Se quiere acabar con la idea de que la nación debe repartir sus recursos, pero la realidad demuestra que la captación fiscal no alcanza ni la estructura de las responsabilidades fiscales es adecuada.

“Par
de inversi
do en la c
tes como l

V. P

1. Política l

A. En

a) Ger

Duranti
nuevos proy
MW. Así mi
proyectos de
que entrarán
rán el abas

b) Tran

En el ca
y en especia
construcción
de 500 kv, 73
significa 206
ción de 694 l
a 115 kv. Co
de 2.116.000

La atenc
con la iniciaci
cargo del ICE
ción de la elec
cos para los de
ritorios Nacio

c) Estudi

Teniendo
la necesidad de

“Para terminar, es importante señalar que el programa de inversiones del Plan de Integración Nacional no está basado en la captación de nuevos recursos provenientes de fuentes como las señaladas” (p. 83).

V. PROGRAMA DE INVERSIONES Y COSTOS

1. Política Energética

A. Energía eléctrica

a) Generación

Durante el período del Plan entrarán en operación 10 nuevos proyectos de generación con capacidad total de 2.294 MW. Así mismo, se iniciará la construcción y montaje de 13 proyectos de generación con capacidad instalada de 4.445 MW que entrarán en operación con posterioridad a 1982 y asegurarán el abastecimiento de energía eléctrica hasta 1988.

b) Transmisión, subtransmisión y electrificación rural.

En el campo de la transmisión, se interconectará el país, y en especial la Costa Atlántica con el interior, mediante la construcción y puesta en funcionamiento de 519 km de líneas de 500 kv, 736 km de 230 kv y 810 km de 115 kv. Este esfuerzo significa 2065 km de líneas adicionales. Además, la construcción de 694 km de líneas de transmisión a 230 kv y 210 km a 115 kv. Con la ejecución de estos proyectos se espera pasar de 2.116.000 usuarios en 1978 a 2.720.000 en 1982.

La atención al sector rural se mejorará sustancialmente con la iniciación del Plan Nacional de Electrificación Rural a cargo del ICEL y CORELCA y con la continuación y ampliación de la electrificación en zonas DRI y programas específicos para los departamentos de Chocó, Cundinamarca y los Territorios Nacionales.

c) Estudios

Teniendo en cuenta las demandas de energía eléctrica y la necesidad de una planeación a largo plazo, se concluirán

estudios especiales entre los que merecen destacarse los siguientes:

- Culminación de estudios sobre el sector de energía eléctrica y los nuevos estudios sobre proyectos hidroeléctricos de uso múltiple a lo largo del río Magdalena.
- Diseño del Plan Nacional de Fuentes no convencionales de energía
- Diseño del Plan Energético Nacional.
- Diseño del Plan de Microcentrales, así como los estudios y la construcción de la planta piloto para aprovechamiento de la energía geotérmica.
- Estudios de prefactibilidad y factibilidad para 20 nuevos proyectos de generación con una capacidad aproximada de 22.000 MW.

d) Costos y financiación

El costo de las inversiones programadas para los puntos anteriores se ha estimado en \$ 153.339 millones a precios corrientes. De este total \$ 78.831 millones representan gastos en moneda externa y \$ 74.508 millones, gastos en moneda local.

Se ha previsto que entre 1979 y 1982 el total del servicio de la deuda a cargo de las entidades del sector eléctrico alcanzará un monto de \$ 44.211 millones de los cuales \$ 28.899 millones corresponderán a deuda externa y \$ 15.313 millones a deuda interna. De acuerdo con lo anterior, los requerimientos para financiar la inversión y el servicio de la deuda del sector eléctrico ascenderá a \$ 197.550 millones, a precios corrientes.

La financiación de la componente en moneda externa se hará en su mayor parte con recursos provenientes de entidades financieras internacionales como el BIRF y el BID, y en menor cuantía con crédito de proveedores y bancos comerciales. La financiación en moneda local y el servicio de la deuda provendrá de recursos propios de las entidades del sector

eléctrico, c
el período
de esas fue

Recurs
Presup
Crédito

Total

Se busc
inversión. Er
sarrolo Eléc
lar, basado e
específica pa
eléctrico.

Con el P
de recursos, s
tarifas, para l
costos de ope
inversión.

B. Hidro

La polític
objetivos priori

1) Disminuir la
tróleo y sus c

2) Desarrollar la
ductos y poli
to interno de

3) Alcanzar un g
ahorrando y r

Dadas las ca
ciben a largo pla
1989), condicion
petrol.

eléctrico, del presupuesto nacional y del crédito interno. Para el período 1979-1982 se ha previsto la siguiente utilización de esas fuentes:

	(millones de \$)
Recursos propios	63.332
Presupuesto Nacional	37.182
Crédito interno y otros recursos	15.846
Total	116.360

Se buscarán fuentes no convencionales para atender la inversión. En particular, la reestructuración del Fondo de Desarrollo Eléctrico o el establecimiento de un mecanismo similar, basado en la utilización de un impuesto con destinación específica para la financiación de inversiones en el sector eléctrico.

Con el propósito de incrementar la generación interna de recursos, se continuará con la reestructuración actual de tarifas, para lograr que estas cubran, en todos los casos, los costos de operación y una parte importante de los costos de inversión.

B. Hidrocarburos

La política para el sector petróleo tendrá los siguientes objetivos prioritarios:

- 1) Disminuir la dependencia exterior en el suministro de petróleo y sus derivados.
- 2) Desarrollar la infraestructura interna de refinación, oleoductos y poliductos para mejorar y facilitar el abastecimiento interno de combustibles.
- 3) Alcanzar un grado aceptable de conservación de la energía ahorrando y racionalizando su empleo.

Dadas las características del petróleo, sus metas se conciben a largo plazo; tienen un horizonte de 10 años (1980-1989), condicionadas a la disponibilidad de recursos de Ecopetrol.

a) Producción

Se iniciará la producción de campos nuevos de acuerdo al siguiente cronograma:

- Desarrollo del campo Cocorná, 1981
- Desarrollo secundario de Casabe, 1982
- Desarrollo de los campos de Castilla, Trinidad y Caño Garza, 1983

b) Refinación

En diciembre de 1979 se terminó la ampliación de la refinería de Barrancabermeja, que permitirá un desarrollo mayor de la producción de gasolina. Con el fin de aprovechar nuevos descubrimientos en los Llanos Orientales, se proyecta la construcción de una nueva refinería que entrará en producción en 1983 con una capacidad de 40.000 barriles por día.

Las anteriores obras permitirán ampliar la capacidad total de refinación del país de 176.650 barriles diarios a 265.650 barriles diarios.

c) Transporte y almacenamiento

- Adaptación del oleoducto existente que transportará el crudo de Cocorná a Barrancabermeja (1983).
- Ampliación de los poliductos para transportes de productos blancos entre Sebastopol—Medellín y Barrancabermeja — Sebastopol (1983-1986).
- Adaptación de los tanques de almacenamiento de crudo y gasolina en Coveñas (1983).

d) Exploración

En exploración superficial, durante el período 1980-1989 Ecopetrol hará levantamientos sísmicos aproximados a 150.000 km lineales en las 13 cuencas sedimentarias

En exploración con taladro, Ecopetrol deberá aumentar progresivamente el número de pozos perforados, comenzan-

do con 22 en
dio de 36 poz

El costo
trol se ha esti
1985 y en US

e) Desar

Ecopetro
sionistas extra
desarrollar los

De acuer
petrol como c
sea necesario p
desarrollo de la

f) Costos

Las invers
US \$ 2.500 mil
río 1986-19
millones que se
en el período a
total será de U
respondientes a
20.5% se inver
23.3% en oleoc
mica.

Para financ
recursos propios
dos esperados en
tan un déficit e
1980-1985 y un
período 1986-19
do las siguientes

1. Reajustando
petrol logre
los costos c
propuestas.

do con 22 en 1980, hasta llegar a 40 en 1983, para un promedio de 36 pozos perforados por año en el período.

El costo de la exploración directa por parte de Ecopetrol se ha estimado en US \$ 578 millones para los años 1980-1985 y en US \$ 464 millones para el período 1986-1989.

e) Desarrollo

Ecopetrol perforará 326 pozos, en asociación con inversionistas extranjeros. Esas perforaciones son necesarias para desarrollar los campos conocidos de Cocorná y Castilla.

De acuerdo con las metas de exploración, tanto de Ecopetrol como de los inversionistas extranjeros, se espera que sea necesario perforar aproximadamente 1.686 pozos para el desarrollo de las nuevas reservas descubiertas.

f) Costos y financiación

Las inversiones de Ecopetrol ascenderán a la suma de US \$ 2.500 millones durante el período 1980-1985. En el período 1986-1989 se proyectan inversiones por US \$ 1.700 millones que se realizarán, si los resultados han sido positivos en el período anterior. En el período 1980-1982 la inversión total será de US \$ 1.171 millones a precios constantes, correspondientes a \$ 62.186 millones corrientes, de los cuales el 20,5% se invertirán en exploración, 32,7% en explotación, 23,3% en oleoductos y 23,5% en refinanciación y petroquímica.

Para financiar las inversiones se cuenta con dos fuentes: recursos propios de Ecopetrol y crédito externo. Los resultados esperados en los flujos de fondos de la empresa, presentan un déficit de US \$ 2.941 millones durante el período 1980-1985 y un superávit de US \$ 329 millones durante el período 1986-1989. Este déficit deberá corregirse combinando las siguientes acciones:

1. Reajustando los precios internos de tal manera que Ecopetrol logre cubrir, además de sus costos de operación, los costos del componente en pesos de las inversiones propuestas.

2. Financiando con créditos externos a largo plazo el 60% de las inversiones durante los años 1980-1983.
3. Utilizando créditos a corto plazo para financiar las importaciones de crudo y gasolina (1980-1983).
4. Eventualmente, creando un fondo de exploraciones con base en recursos que se definirán posteriormente.

C. Carbón

Teniendo en cuenta la abundancia relativa del carbón en el país y su todavía baja participación en el balance energético, el Plan contempla una serie de políticas dirigidas a la sustitución de combustibles por el carbón. Entre los proyectos más importantes en los cuales Carbocol concentrará su esfuerzo, están los siguientes:

- Explotación del Carbón térmico de la zona centro del Cerrajón. Este proyecto entrará en operación en 1982, con una producción inicial de 300.000 toneladas, y la producción aumentará rápidamente hasta 5 millones de toneladas por año en 1990.
- Explotación de la zona norte del Cerrajón: en 1980 se iniciará el montaje de este proyecto que deberá producir 15 millones de toneladas de carbón térmico por año a partir de 1985.
- Adicionalmente se definirán y ejecutarán los proyectos mineros de Cundinamarca y Boyacá para exportar carbón coquizable.
- Se llevarán a cabo estudios de factibilidad minera para abastecer de carbón a las térmicas de Termotasajero, Antioquia y Cundinamarca.

a) Obras de infraestructura

Para promover la exportación del carbón la principal contribución estatal será la ejecución de obras de infraestructura de transporte. Se impulsarán los siguientes proyectos:

- Carretera transport
- Construcción
- Mejoramiento de buena par
- rior.

b) Costos

La inversión ligada a la inversión se real tendrá un valor serán gastados en

El total de ascenderá a la s responderá a Car

Tratando de cionistas de Carb tos cubran únicar reses durante el p

Lo correspon cubierto mediante presa y los ingresos ciones de la zona c

D. Gas natural

Se ha fijado gas natural:

- a) Dejar disponibles por día de un complejo de
- b) Concluir los es ca y económico

- Carretera San Juan del Cesar-Riohacha, como medio de transporte entre la mina y Termo-Cerrajón.
- Construcción del ferrocarril del Carare-Saboyá y modernización de la línea del Atlántico.
- Mejoramiento de la navegación por el río Magdalena, en buena parte como proyecto complementario del anterior.

b) Costos y financiación

La inversión pública en el sector carbón estará básicamente ligada a los proyectos de Carbocol en el Cerrajón. Esta inversión se realizará hasta el año de 1986 y se estima que tendrá un valor de US \$ 1.200 millones de los cuales el 35% serán gastados en moneda local.

El total de las inversiones en el período 1979-1982 ascenderá a la suma de \$ 42.629 millones, de los cuales corresponderá a Carbocol la suma de \$ 22.629 millones.

Tratando de minimizar el esfuerzo financiero de los accionistas de Carbocol se ha considerado conveniente que estos cubran únicamente lo correspondiente al pago de los intereses durante el período de construcción.

Lo correspondiente a las inversiones directas deberá ser cubierto mediante crédito externo, recursos propios de la empresa y los ingresos por ventas cuando se inicien las explotaciones de la zona centro (1982) y zona norte (1985).

D. Gas natural

Se ha fijado la siguiente política para la utilización del gas natural:

- a) Dejar disponible un máximo de 48 millones de pies cúbicos por día de gas natural con destino a la construcción de un complejo de amoniaco, urea y fertilizantes.
- b) Concluir los estudios que indiquen la factibilidad técnica y económica de la realización del proyecto del meta-

nol con destino a la mezcla con gasolina. Así mismo, llevar a cabo los estudios de viabilidad de la producción de gasolina sintética.

c) Estudiar la factibilidad de iniciar el proyecto del gasoducto de occidente con una línea a Medellín, Cali y Barrancabermeja para abastecer de gas natural a la industria. Debe tenerse en cuenta que se trata de substituir combustibles líquidos altamente costosos y no carbón o energía eléctrica; por esta razón:

- El suministro de gas estará destinado a la industria.
- El precio de venta de gas se establecerá teniendo en cuenta todos los factores que eviten una substitución energéticamente inaceptable.

d) Excluir la consideración del proyecto de ramal de gasoducto a Bogotá, así como la del proyecto de exportación de gas licuado, por lo menos mientras no se prueben nuevas y considerables reservas de gas natural.

2. Construcción de infraestructura

A. Infraestructura de transportes

a) Carreteras

Para 1982 se habrán construido 550 kms con especificaciones de vía troncal, recuperando 1.150 kms de vías pavimentadas y pavimentando 571 kms de carreteras nacionales y regionales.

Merecen destacarse, entre las obras que se terminarán, las carreteras Bogotá-Medellín, Bucaramanga-Santa Marta, Cali-Palmira, Villavicencio-Puerto López, Riohacha-San Juan del Cesar, Guapá-Palo de Letras, Puerto Rico-San Vicente, Puerto Olaya-Puerto Araújo, La Lizama, Chiquinquirá-Barbosa, Tadó-Santa Cecilia, Pasto-Cano, Zarzal-Armenia, Bolívar-Amagá, Chinchiná-La Felisa, la segunda calzada a Mosquera y los tramos incluidos en el primer Plan de vías pavimentadas, entre los cuales están importantes sectores de las carreteras Medellín-Cali y Bogotá-Cali.

b) Can

Tenier
comercializ
ción de cerc

c) Ferr

Se efec
ción de vast
personal fer
ción de la lí

d) Vías

Se reha
y el Canal d
to y recuper
coordinarán
tre y aéreo.

e) Aero

Se term
rtranquilla y I
gunda etapa
impulso a los
ordinación cc
y el Departan
rías, DAINCC

f) Puert

Se conc
muelles, y en
las necesidad

g) Estudi

Se iniciar

b) Caminos vecinales

Teniendo en cuenta su importancia para la producción y comercialización agropecuaria, se ha programado la construcción de cerca de 2.000 kms de ese tipo de vías.

c) Ferrocarriles

Se efectuarán inversiones en la conservación y recuperación de vastos sectores de la red troncal, en capacitación del personal ferroviario, y en trabajos conducentes a la construcción de la línea del Caribe.

d) Vías fluviales

Se rehabilitará la navegación fluvial en el río Magdalena y el Canal del Dique mediante obras de dragado, señalamiento y recuperación portuaria. En los Territorios Nacionales se coordinarán las actividades de navegación, transporte terrestre y aéreo.

e) Aeropuertos

Se terminarán los aeropuertos de Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Rionegro (Antioquia). También se iniciará la segunda etapa del Plan de navegación aérea y se dará un gran impulso a los programas en los Territorios Nacionales, en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, DAINCO.

f) Puertos

Se concentrará la inversión en la conservación de los muelles, y en obras de infraestructura destinadas a satisfacer las necesidades posibles en el corto y mediano plazo.

g) Estudios

Se iniciarán y terminarán estudios importantes:

- Estudio para la construcción y reconstrucción de 25 nuevas carreteras incluidas dentro de la red troncal, que en total suman 6.000 km.
- Estudios de selección y diseño de 2.000 km de caminos vecinales.
- Estudios de modernización y rehabilitación de líneas y equipos de los ferrocarriles y el diseño de la nueva línea del Carare a Saboyá.
- El estudio del mejoramiento de las condiciones de los puertos colombianos y los estudios de los puertos alternos de Turbo y Bahía Solano y puertos especializados para el manejo de "carga unitizada".
- Estudio de cabotaje en la Costa Pacífica, que será adelantado en colaboración con el Ministerio de Agricultura.
- Estudios integrados de transporte para los Territorios Nacionales.
- Estudios de transporte masivo en las principales ciudades del país.

h) Costos y financiación

El monto de las inversiones en el sector transporte para el período 1979-1982 se ha estimado en \$ 96.091 millones a precios corrientes. De este total, \$ 74.233 millones corresponderán a la componente en moneda local y \$ 21.858 millones a la componente en moneda extranjera.

Los fondos en moneda local se financiarán con el impuesto a la gasolina, aportes del presupuesto nacional y recursos propios que provendrán de los impuestos de valorización y peajes y las tarifas por servicios aeronáuticos y portuarios. El impuesto a la gasolina tiene destinación exclusiva para carreteras, caminos y vías fluviales.

B. Infra

a) Tele

Se insta
nuevas líneas
instalada act
sanches, por
además, un pr

Se dará
monederos, q
nas marginales

b) Telefo

Se termi
cierre de la rec

La capaci
nial, o sea el m
táneamente de
1982 en un 6-
23.000 circuito

Para mejo
quirirá una cen
cuitos, cinco ve

c) Telefon

Entrarán e
dad de 7.000 lí
entre 200 y 2.5
las áreas DRI y

Especial m
tegrará por enlac
lidades: Arauca

B. Infraestructura de comunicaciones

a) Telefonía local automática

Se instalarán y pondrán en funcionamiento 461.500 nuevas líneas, o sea un incremento de 40% en la capacidad instalada actual. Entre 1979 y 1982 se iniciarán nuevos ensanches, por un total de 351.800 líneas. El Plan contempla además, un programa complementario de 305.000 líneas.

Se dará especial prioridad a un programa de teléfonos monederos, que suplan la carencia de redes urbanas en las zonas marginales de las ciudades.

b) Telefonía de larga distancia

20% indicadores
importante de
integración

Se terminará la red básica de microondas, mediante el cierre de la red troncal de comunicaciones.

La capacidad en conmutación de larga distancia nacional, o sea el número de llamadas que se pueden cursar simultáneamente de ciudad a ciudad, aumentará entre 1979 y 1982 en un 64%, por medio de la ampliación de 14.000 a 23.000 circuitos en la red de larga distancia.

Para mejorar las comunicaciones con el exterior, se adquirirá una central internacional con capacidad de 1.600 circuitos, cinco veces mayor que la actual.

c) Telefonía rural

Entrarán en funcionamiento 2.200 sistemas, con capacidad de 7.000 líneas telefónicas, en localidades comprendidas entre 200 y 2.500 habitantes, localizados principalmente en las áreas DRI y PAN.

Especial mención debe hacerse del plan fronteras que integrará por enlaces vía satélite con Bogotá, las siguientes localidades: Arauca (Arauca), Puerto Inírida (Guainía), Mitú

(Vaupés), Puerto Leguízamo (Putumayo), San Vicente del Caguán (Caquetá), Puerto Carreño (Vichada), Bahía Solano y Acandí (Chocó).

d) Radio, Televisión, Servicios Postales

Las ampliaciones programadas para la segunda cadena permitirán elevar su cobertura del país del 45% en la actualidad, al 85% en 1982. El Chocó, único departamento que hasta ahora no dispone de televisión en forma estable, será incorporado plenamente a la red de televisión.

Los programas por televisión de las tres cadenas se harán con señales a color, a partir de 1980. Se continuará con la reposición de equipos en las dos cadenas nacionales y en la radiodifusora nacional.

Los correos postales modernizarán 15 centros re-expedidores en todo el país.

e) Costos y financiación

Durante el período 1979-1982 se ejecutarán inversiones por valor de \$ 73.121 millones a precios corrientes. De este total, \$ 47.376 millones corresponderán a moneda extranjera y \$ 25.745 millones a moneda local.

Para financiar la inversión se ha previsto la utilización de \$ 38.918 millones de crédito externo y \$ 34.203 millones de recursos internos. De presupuesto nacional sólo se requerirá, con destino a la inversión, la suma de \$ 253 millones para los programas de administración postal y el programa de control de frecuencias.

Los recursos del sector provienen totalmente de las tarifas que se cobran a los usuarios de los servicios. Se destaca que en telefonía local, además de las tarifas, se cobra el denominado "derecho de conexión" por teléfono instalado, el cual permite absorber un 32% del costo de inversión de una línea.

C. Acu

a) Acu

1) Area

Amplia
de 210 pob
ciudades de
del servicio
de 11.200.00

En cua
aumentar la
9.400.000 h
1982.

2) Area

En el ár
tantes) se co
cual significa
2.022.000 ha
de las obras d
se ejecutarán
programa DRI

b) Aseo u

Se ejecuta
dellín, Cali, Ba
ciendo un total

c) Estudios

Se realizara
tacan:

Estudio de
dades de Bo

C. Acueductos, Alcantarillados y Aseo Urbano

a) Acueductos y alcantarillados

1) Area Urbana

Ampliaciones y mejoras en los sistemas de acueductos de 210 poblaciones menores, 36 ciudades intermedias y las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali. El cubrimiento nacional del servicio de acueducto en las cabeceras municipales pasará de 11.200.000 habitantes en 1978 a 13.540.000 en 1982.

En cuanto al servicio de alcantarillado, la meta es aumentar la población servida en cabeceras municipales de 9.400.000 habitantes en 1978 a 12.560.000 habitantes en 1982.

2) Area rural

En el área rural (poblaciones de entre 50 y 2.500 habitantes) se construirán acueductos en 1.360 localidades, lo cual significa pasar de 863.000 habitantes servidos en 1978 a 2.022.000 habitantes en 1982. Aproximadamente un 40% de las obras de acueducto y alcantarillado rural programadas se ejecutarán dentro del programa PAN y un 58% dentro del programa DRI.

b) Aseo urbano

Se ejecutarán proyectos de aseo urbano en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, y 33 ciudades intermedias, beneficiando un total de 11.294.000 habitantes.

c) Estudios

Se realizarán importantes estudios entre los que se destacan:

- Estudio de tratamiento de desechos líquidos de las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga.

- Estudios de conservación y control de los recursos hídricos de los ríos Magdalena, Bogotá, Cali, Cauca y Medellín.
- Estudios de factibilidad y diseño de acueducto y alcantarillado en 323 cabeceras municipales y 104 localidades rurales.
- Estudio de aguas subterráneas en todo el país, el cual permitirá mejorar sustancialmente la utilización de sus recursos hídricos.
- Estudio de aseo urbano en 53 ciudades, para cubrir el 70% de las localidades con más de 20.000 habitantes.

d) Costos y financiación

El costo total de este programa, incluyendo servicio de deuda y gastos de preinversión, asciende a \$ 42.858 millones, a precios corrientes, de los cuales \$ 16.707 millones corresponden a moneda extranjera y \$ 26.151 millones a moneda local.

Los costos correspondientes a moneda extranjera se financiarán con crédito de entidades internacionales y en menor medida, con recursos de convenios con otros gobiernos.

El ministerio de salud coordinará la agilización de los trámites de financiamiento externo en proceso, así como la contratación de los créditos nuevos previstos.

Para la financiación de los costos en moneda local se utilizarán fondos de las empresas, presupuesto nacional, crédito interno y aportes de los departamentos y municipios.

3. Política de Producción

A. Sector minero

a) Níquel

Para 1982 se terminará la fase de construcción y montaje para la explotación del yacimiento de níquel en Cerro

Matoso, (C
dad Cerro
45% a t
quel) e inv

La in
millones e
tes, los cu
terno y en

b) Cob

Con b
la región al
éxito en la
asociado co
con la explo
pre-factibilid
tamente por
to de \$ 80 m

La Emp
la posibilidad
ra proyectos
detectado cob
en el período

c) Alumin

Ingeomin
ca encontrand
primera etapa
los resultados s
de una industri
calculado en \$ S

d) Oro

La produc
70% de media
mentos de Anti
Caldas, especialn

Matoso, Córdoba. Este Proyecto será ejecutado por la sociedad Cerro-Matoso S. A. con participación nacional de un 45% a través de la empresa colombiana de níquel (Econíquel) e inversión extranjera de un 55%.

La inversión total de este proyecto será de US \$ 340.0 millones equivalentes a \$ 17.300.0 millones de pesos corrientes, los cuales serán financiados en un 67% con crédito externo y en un 33% con aportes de capital de los socios.

b) Cobre

Con base en exploraciones de Ingeominas se ha ubicado la región aledaña a Mocoa (Putumayo) como una región de éxito en la explotación, debido a que el cobre se encuentra asociado con el molibdeno. Por consiguiente, se continuará con la exploración de este prospecto hasta llegar a la fase de pre-factibilidad, en 1981. Este proyecto es ejecutado conjuntamente por Ingeominas y las Naciones Unidas y tiene un costo de \$ 80 millones.

La Empresa Colombiana de Minas ha venido negociando la posibilidad de vinculación de accionistas extranjeros para proyectos como Pantano-Pagadorcito donde Ingeominas ha detectado cobre. Se proyectan inversiones de \$ 167 millones en el período 1981-1983.

c) Aluminio (Bauxita)

Ingeominas realizó estudios en el departamento del Cauca encontrando grandes reservas de aluminio. El costo de esta primera etapa de estudio es de \$ 2 millones y de acuerdo con los resultados se estudiará la factibilidad del establecimiento de una industria de aluminio. El costo de este estudio se ha calculado en \$ 90 millones.

d) Oro

La producción de este metal precioso proviene en un 70% de medianos y pequeños productores en los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño, Cauca, Santander y Caldas, especialmente.

Para lograr la explotación de este recurso en forma rentable y que beneficie tanto a las comunidades mineras como a la nación, es necesario realizar estudios que conduzcan a la cuantificación de las reservas, y en las minas del estado intensificar la explotación, tecnificando su administración y reemplazando y adecuando su equipo.

La inversión para la fase de factibilidad se calcula en \$ 30 millones; se estima que la inversión para el desarrollo de las minas y montaje de una nueva planta ascenderá a \$ 220 millones.

e) Roca fosfórica

De los yacimientos actuales de roca fosfórica, presentan mayor rentabilidad los de Sardinata (Norte de Santander) y Pesca (Boyacá). A finales de 1979 se inició un estudio de factibilidad para el aprovechamiento industrial de estos yacimientos.

El costo de este estudio es de US \$ 3.8 millones; tendrá una duración de 18 meses. De acuerdo con los resultados, se hará un estudio para la construcción de plantas que durará 32 meses con un costo de \$ 5.100 millones de los cuales el 60% se financiará con crédito externo.

f) Canga

La canga (mineral de hierro con arcillas) se encuentra localizada en el yacimiento de Cerro-Matoso, Córdoba, y en las ocurrencias niquelíferas de Queresa y Porvenir (Córdoba).

En la actualidad, Ecominas desarrolla un estudio tendiente a determinar la utilidad adecuada de este recurso. Una primera etapa de este estudio se realizará en 1980 con un costo aproximado de \$ 2 millones. De acuerdo con los resultados se desarrollará una segunda etapa con un costo de \$ 48 millones.

g) Uranio

En la actualidad la explotación del uranio se hace a través de contratos con la sociedad Enusa, de España, y con la sociedad Minatome de Francia. Adicionalmente, el IAN tie-

ne un pro
(Cooperaci

El área
pera obtene

h) Est

Se rea
minera del
aproximado

i) Cost

Las inv
ría del carbó
cios corrient
con crédito e
dades, 8.5%/c
cor. inversión

B. Recu

a) Desar

Dentro
vocación fore
querida para
que se prevé
mismo, la cob
hidrográficas.

Para log
bosques indus
(de uso múltip

b) Desarre

Dentro de
dad a la organ
costera con la
de su presupuesto

ne un proyecto de colaboración con las Naciones Unidas (Cooperación Técnica Internacional).

El área total de exploración es de 285.000 Km² y se espera obtener resultados concretos en 1984.

h) Estudio minero a largo plazo

Se realizará un estudio que ayude a definir la política minera del país. Su duración será de 12 meses con un costo aproximado de \$ 20 millones.

i) Costos y financiación

Las inversiones para el sector minero, sin incluir la minería del carbón, se han estimado en \$ 24.058 millones, a precios corrientes. Se financiarán las inversiones en un 52.8% con crédito externo, 33.6% con recursos propios de las entidades, 8.5% con recursos del presupuesto nacional, 4.3% con inversión extranjera directa y 0.8% con otros recursos.

B. Recursos naturales renovables

a) Desarrollo forestal

Dentro de los objetivos se busca reforestar las áreas de vocación forestal necesarias para obtener la materia prima requerida para la industria maderera a partir de 1995, año en que se prevé el agotamiento de los bosques naturales. Así mismo, la cobertura protectora de suelos y aguas en cuencas hidrográficas.

Para lograr estos objetivos se impulsan programas de bosques industriales y de bosques productores-protectores (de uso múltiple).

b) Desarrollo pesquero

Dentro de las medidas a corto plazo deberá darse prioridad a la organización de un adecuado servicio de vigilancia costera con la dotación del servicio de guardacostas. Dentro de su presupuesto de inversión el Inderena asignará partidas

para la compra de elementos adecuados para complementar esta labor de vigilancia. Se considerarán medidas arancelarias para reducir los costos de repuestos y suministros de la actividad pesquera.

El gobierno a través de las entidades pertinentes (Banco de la República, Ministerio de Hacienda, Agricultura y Desarrollo) buscará una solución al problema de garantía para créditos pesqueros. La junta monetaria y Proexpo adecuarán las modalidades del crédito a las condiciones de la industria pesquera.

En el largo plazo deberá acometerse una tarea de investigación para solucionar el problema de desconocimiento de la localización y potencialidad del recurso pesquero. Esta investigación podrá ser acometida por Colciencias (investigación básica) o por el Inderena (investigación aplicada a la pesca).

El manejo institucional del recurso pesquero, en su conservación y ambiente, estará a cargo del Inderena. La promoción y explotación del recurso estará a cargo del IFI.

Las medidas tendientes a lograr la pesca industrial deben complementarse con el fomento de la actividad pesquera artesanal y de la acuicultura. Con este propósito el Inderena y las corporaciones regionales de desarrollo promoverán empresas regionales de pesca artesanal e intensificarán actividades de transferencia de tecnología e investigación. Esta actividad se complementa con créditos de la Caja Agraria para el establecimiento en el marco del PAN y DRI de unidades piscícolas.

c) Cuencas hidrográficas

El Inderena y las corporaciones regionales de desarrollo deberán establecer programas para el manejo integral de las cuencas más importantes para el desarrollo agropecuario y energético del país.

d) Costos y financiamiento

La inversión total será de \$ 5.136 millones entre 1979 y 1982, y de ese total \$ 2.711 millones provendrán del presu-

puesto naci
millones de

C. El S

a) Inve

Para m
se adoptarán

1) Creación
transfer
Ministerio de
de los proyec
la producción

2) Establec
nes agro
como mecani
consejo nacio
logía.

La financ
captados por l
el fondo podra
dito externo y
o internacional

b) Adecua

La tarea p
la primera de c
destinado a la r
tos de irrigación
da etapa consist
diseño de nuevo

Es indispen
ción de tierras e
cluya crédito, ir
mercadeo, invest

puesto nacional (básicamente, aportes a Inderena) y \$ 1.102 millones de crédito externo.

C. El Sector agropecuario y el sistema de alimentos

a) Investigación y extensión agropecuaria

Para mejorar el estado de la investigación agropecuaria se adoptarán las siguientes medidas:

1) Creación de un "consejo nacional de investigación y transferencia de tecnología" para el sector, adscrito al Ministerio de Agricultura. Será el encargado de la evaluación de los proyectos y en él tendrán participación los gremios de la producción agropecuaria.

2) Establecimiento de un "fondo nacional de investigaciones agropecuarias y de recursos naturales renovables como mecanismo financiero de los proyectos señalados por el consejo nacional de investigación y transferencia de tecnología.

La financiación del fondo podrá provenir de los recursos captados por los fondos de comercialización. Adicionalmente, el fondo podrá captar recursos del presupuesto nacional, crédito externo y donaciones o aportes de entidades nacionales o internacionales.

b) Adecuación de tierras

La tarea por realizar debe desarrollarse en dos etapas: la primera de diseño y ejecución de un programa de inversión destinado a la rehabilitación y complementación de los distritos de irrigación y drenaje ya existentes en el país. La segunda etapa consistirá en terminar los estudios de factibilidad y diseño de nuevos proyectos.

Es indispensable que en el futuro los distritos de adecuación de tierras estén ligados a una estrategia general que incluya crédito, infraestructura vial y energética, servicios de mercadeo, investigación y transferencia de tecnología.

Como política general el gobierno evitará el establecimiento de subsidios en el cobro de valorización y tarifas de agua de riego, ya que ello podría empeorar la distribución del ingreso rural y crearía, además, una tendencia al desperdicio de un recurso escaso.

c) Política de crédito

Con la política de crédito se busca lograr un aumento sostenido de los recursos crediticios para el sector, en forma compatible con el manejo económico global. Para lograr dicho aumento se procurará que los fondos que se destinan a agricultura y ganadería comercial sean obtenidos, en su mayor parte, en el mercado de capitales. Adicionalmente, el gobierno estudiará la revitalización del Fondo Financiero Agropecuario.

A los pequeños agricultores se les podría garantizar tasas de interés moderadas, aunque sin subsidiarlos excesivamente, mediante una mezcla adecuada de fondos.

d) Política de comercialización

Esta estrategia busca mejorar la eficiencia y competencia del comercio y hacer más operativa la coordinación del sistema de mercadeo, de suerte que se puedan reducir sus márgenes y sus riesgos.

Para alcanzar esta estrategia el Estado participará, en asocio con el sector privado, en inversiones selectivas de infraestructura comercial y en programas que ayuden en la formación de los precios, así como en la construcción de una infraestructura vial. En concreto se desarrollarán:

- 1) Programas de centros regionales de acopio para mejorar la comercialización de productos agropecuarios reduciendo costos de transporte y transacción y disminuyendo pérdidas físicas. El Ministerio de Agricultura y la Asociación de Centrales de Abastos serán las entidades coordinadoras y Cofiaagro captará los recursos internos y externos.
- 2) Apoyo a la construcción de centrales de Abastos. Se proyecta construir, con asocio del sector privado, cen-

trales de Ab
las bases pa

3) Se fon
tarias
nos y bajos
ría y Cofiaagro

4) Amplia
granos,
nes que ten
donde se oc
ción de vías
cuación de t
estas acciones

5) Mejorar
— da de la
mación de m

6) El gobie
precios e

7) El gobie
de bono
cenamiento p
agropecuarias

e) Desarr

Se busca
dos, aumentar
fomentar la p
descentralizar
de mercadeo
didas.

1) Fomento

2) Canalizaci
rollo tecn

3) Constituci
dad agroir

trales de Abastos en Barranquilla y Bucaramanga, y establecer las bases para las de Cartagena, Cúcuta y Pereira.

- 3) Se fomentará la creación de cadenas cooperativas voluntarias y de franquicias como apoyo a sectores de medianos y bajos ingresos. El Sena brindará capacitación y asesoría y Cofiaagro participará en la financiación.
- 4) Ampliación de la red de silos, bodegas y tratamientos de granos, de acuerdo con las siguientes prioridades: Regiones que tengan deficiencias en su capacidad actual, regiones donde se contemplen programas de adecuación y recuperación de vías, regiones donde se adelanten programas de adecuación de tierras. El Idema será el encargado de desarrollar estas acciones.
- 5) Mejorar el mecanismo de formación de precios con ayuda de la bolsa agropecuaria, sistemas de subastas e información de mercados.
- 6) El gobierno a través del Idema mantendrá la política de precios de sustentación para reducir riesgos al productor.
- 7) El gobierno reorientará el uso del cupo de redescuento de bonos de prensa para financiar directamente el almacenamiento por parte de productores de materias primas agropecuarias.

e) Desarrollo agroindustrial

Se busca impulsar la producción de alimentos procesados, aumentar la exportación de productos agroindustriales, fomentar la producción de materias primas agropecuarias, descentralizar la generación de empleo y mejorar los sistemas de mercadeo de alimentos. Se adoptarán las siguientes medidas.

- 1) Fomento de inversiones privadas en centros de acopio.
- 2) Canalización de recursos de cooperación técnica y desarrollo tecnológico.
- 3) Constitución de un "fondo de estudios de prefactibilidad agroindustrial" para promoción de proyectos agro-

industriales. El fondo estará constituido por el IFI, Cofiagro, Fedecafé, Andi, Proexpo y el Ministerio de Agricultura

- 4) Canalización de recursos a largo plazo para desarrollo agroindustrial, mediante negociación con el Banco Mundial.
- 5) Tratamiento preferente en licencias globales de importación, suministro de crédito y asistencia técnica, de empresas agroindustriales que se instalen en ciudades intermedias.
- 6) Estímulo a inversiones extranjeras y transferencia internacional de tecnología en el campo agroindustrial, dentro del marco del régimen común para capitales extranjeros que fija el acuerdo de Cartagena.
- 7) Promoción a través de Proexpo de exportaciones de productos agroindustriales.
- 8) Desarrollo de mecanismos de impulso como el consejo nacional agroindustrial.

f) Precios y comercio exterior

Se intenta proporcionar incentivos suficientes para lograr una oferta eficiente de alimentos en el largo plazo en forma compatible con la defensa de los intereses de los consumidores.

Por tanto, se recomienda no establecer controles de precios para los productos agropecuarios, agilizar los trámites de importación y mejorar la infraestructura física (puertos y vías de comunicación) y los canales comerciales.

g) Política de pequeños productores

La política para este tipo de productores busca el incremento de su productividad, de su ingreso real y de su nivel de vida. A pesar de que el mecanismo para alcanzar esta política es el DRI, adicionalmente el gobierno, a través del DRI y Cecora, contribuirá a consolidar formas asociativas de producción, procesamiento y comercialización en zonas rurales.

Por su p
dos con la re
adecuación de

h) Costo

El costo
período 1979
monto \$ 17.1
nal, \$ 9.402 n
recursos de la
terio de Agric
Caja Agraria, e

D. Progra

El Progra
ejecuta la pol
programa tiene

1) Compo

— Subprogra

— Subprogra
las Secret
ra.

— Subprogra

— Subprogra
Sena.

— Subprogra
través del

2) Compo

— Subprogra
las eléctric

Por su parte Incora atenderá a los campesinos beneficiados con la reforma agraria, con la ayuda del Himat para la adecuación de tierras.

h) Costos y financiación

El costo total de las inversiones del sector durante el período 1979-1982 alcanzará a \$ 40.927 millones. De este monto \$ 17.103 millones provendrán del presupuesto nacional, \$ 9.402 millones de crédito externo, \$ 5.465 millones de recursos de las entidades descentralizadas adscritas al Ministerio de Agricultura y \$ 8.956 millones de entidades como la Caja Agraria, el IFI y el Idema.

D. Programa de Desarrollo Rural Integrado – DRI –

El Programa DRI es el instrumento mediante el cual se ejecuta la política de desarrollo en el sector tradicional. El programa tiene tres componentes.

1) Componente de producción

- Subprograma de crédito a través de la Caja Agraria.
- Subprograma de desarrollo tecnológico a cargo del ICA, las Secretarías de agricultura departamentales y el Inco-
ra.
- Subprograma de comercialización a cargo de Cecora.
- Subprograma de organización y capacitación cargo del Sena.
- Subprograma de conservación de recursos renovables a través del Inderena.

2) Componente de infraestructura

- Subprograma de electrificación rural a cargo del Icel y las electrificadoras departamentales.

3) *Componente social*

- Subprograma de acueductos rurales a cargo del Instituto Nacional de Salud.
- Subprograma de educación a cargo del MEN (Proyecto de Investigación socio-educativa y capacitación de maestros) y el ICCE.
- Subprograma de salud a cargo del Ministerio de Salud, el ICBF, el Fondo Nacional Hospitalario y los Servicios Seccionales de Salud.

a) *Ampliación del Programa DRI*

En total se invertirán en el período 1979-1982 \$ 21.421 millones incluyendo \$ 5.000 millones de la Caja Agraria que son recuperables. Al componente de producción se dedicará cerca del 60% de los recursos, y a los componentes social y de infraestructura 18% y 23% respectivamente.

Estos recursos se obtendrán así: del presupuesto nacional 28.9%, de crédito externo 40.2%, de recursos de las entidades 26.1% y de aportes de las comunidades 4.7%.

b) *Costos y financiación*

El área actual del programa comprende ocho departamentos: Nariño, Cauca, Cundinamarca, Antioquia, Córdoba, Sucre, Boyacá y Santander. Dados los resultados obtenidos, se pide ampliar el DRI a departamentos y municipios con características similares a los anteriores.

En la segunda etapa se buscará llegar a los departamentos del Huila, Tolima, Caldas, Meta, Norte de Santander, Cesar, Bolívar, Magdalena y Atlántico, cubriendo así 18 departamentos y 435 municipios.

E. Sector industrial,

Las medidas tendientes a lograr el desarrollo del sector industrial dentro de la estrategia de lograr que el sector ma-

nufacturero
mejorar la ca

a) *Clim
tiva*

Para cre

1) Mantene
precios,
concentrarse
que en la luch

2) Evitar gr
industria
ducir las carg
de los servic
legislación lab

3) Establece
sarrollo c
tos pendientes
rial, arancel ex

4) Adecuada
la compe

b) *Polític
tructu*

Con esta
energía, la inte
exportaciones.
mente.

c) *Política
tencia n*

Para la rea

1) Estimular
do que sin

nufacturero haga su máxima contribución a los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población colombiana, son:

a) *Clima propicio para la inversión y la actividad productiva privada.*

Para crear dicho clima se adopta:

- 1) Mantener una relativa estabilidad del nivel general de precios, de tal manera que el esfuerzo empresarial pueda concentrarse en los aspectos técnicos y económicos antes que en la lucha contra la inflación.
- 2) Evitar gravar con sobrecostos innecesarios la producción industrial y, por el contrario, hacer un esfuerzo por reducir las cargas actuales mediante el aumento en la eficiencia de los servicios que presta el Estado y la racionalización de la legislación laboral.
- 3) Establecer y mantener reglas claras de juego para el desarrollo de la actividad privada. Se pide definir los asuntos pendientes en el grupo Andino sobre programación sectorial, arancel externo común, etc.
- 4) Adecuada protección a la producción doméstica contra la competencia externa.

b) *Política de inversiones gubernamentales en infraestructura.*

Con esta política se busca asegurar el suministro de energía, la integración del mercado nacional y el apoyo a las exportaciones. Estas políticas han sido explicadas anteriormente.

c) *Política para aumentar la productividad y la competencia industrial*

Para la realización de esta política se propone:

- 1) Estimular el comercio internacional de doble vía, de modo que sin perjuicio de la producción doméstica, el país

no se aísle de las condiciones internacionales de productividad y competitividad.

- 2) Permitir la libre entrada de firmas de todas las ramas de la producción para introducir en el mercado los elementos de competencia como aliento a una economía de mercado.
- 3) Mantener normas claras para el tratamiento de la inversión extranjera en el sector industrial.
- 4) Fomentar y apoyar procesos de progreso tecnológico en el sector industrial acordes con la política de ciencia y tecnología del plan.
- 5) Calificar mano de obra industrial a través del Sena con énfasis en las demandas de la industria nacional.

d) Política de impulso a la sustitución eficiente de importaciones y a la promoción de exportaciones.

Se destacan aquí las siguientes políticas:

- 1) Dar protección arancelaria a la producción industrial, complementada con un uso selectivo del régimen de licencia previa en los casos de fuertes fluctuaciones de precios internacionales o en condiciones de *dumping*.
- 2) Aumentar la protección efectiva concedida a ciertas industrias de bienes intermedios y de capital mediante la revisión de la estructura arancelaria y la sustitución *gradual* de los incentivos existentes para inversiones. Se mantendrá el régimen de tarifa única para bienes no fabricados en el país.
- 3) Promover la creación de un mecanismo de concertación con el sector privado para identificar y analizar posibilidades de compra de bienes de capital y de servicios de ingeniería, producidos o suministrados por firmas colombianas.
- 4) Aumentar el financiamiento de las exportaciones a través del Fondo de Promoción de Exportaciones, así como la ayuda logística brindada por Proexpo para la expansión y diversificación de las exportaciones.

5) Propósitos de
nómina de

6) Aprobaciones
revisar

7) Impulsos

e) *Estímulo
industrial*

Entre es

1) Provisión
nables, c
industria (

2) Estímulo
la ley 20
te en los secto
y petroquímico
calizadas en pa

3) Utilización
ca y reba
capital para es
equipos indust

4) Apoyo a
trucción
agroindustrial,
tudios de prefa
dito de foment
tenido alimentic

5) Impulsos a
dos en el G

6) Estímulo a

- 5) Propiciar dentro del Grupo Andino el retiro de productos de las actuales listas de exenciones y traslados de la nómina de reserva a la nómina de liberación.
- 6) Aprovechar plenamente las asignaciones de los programas metalmecánicos y automotor del Grupo Andino y revisar el programa petroquímico.
- 7) Impulsar el desarrollo de compañías comercializadoras.

e) Estímulos a la formación de ahorro, a la inversión industrial y a la descentralización.

Entre estos se destacan:

- 1) Provisión de crédito a largo plazo y en condiciones razonables, con especial atención a la pequeña y mediana industria (impulso a los bonos).
- 2) Estímulos tributarios a la capitalización de acuerdo con la ley 20 de 1979. Estos estímulos se harán especialmente en los sectores de siderúrgica básica, en las ramas química y petroquímica en empresas de cualquier rama productiva localizadas en parques industriales.
- 3) Utilización de mecanismos de licencia global, tarifa única y rebaja temporal de aranceles a numerosos bienes de capital para estimular el proceso de reposición y ensanche de equipos industriales.
- 4) Apoyo a inversiones en agroindustria mediante la construcción de centros de acopio, desarrollo de tecnología agroindustrial, creación de líneas de crédito para financiar estudios de prefactibilidad de proyectos agroindustriales y crédito de fomento para la producción de alimentos de alto contenido alimenticio y bajo costo a través del PAN.
- 5) Impulso a los programas sectoriales hasta ahora definidos en el Grupo Andino.
- 6) Estímulo a los parques industriales.

f) Medidas complementarias

Como medidas complementarias se adoptan:

- 1) Restringir en las tres ciudades importantes el crédito externo, como instrumento de descentralización.
- 2) Propiciar el apoyo activo a la pequeña industria mediante facilidades para la instalación de centros de pequeñas empresas, en coordinación con otros niveles del sector público, programas de crédito y asistencia técnica.
- 3) Estudiar medidas que ayuden a las pequeñas empresas a solucionar problemas debidos a falta de capital de trabajo.
- 4) Crear un fondo de protección al crédito para la pequeña industria, como ayuda para resolver el problema que tiene de acceso a las fuentes tradicionales de crédito industrial.
- 5) Diseñar mecanismos de canalización de la asistencia técnica a pequeñas empresas.
- 6) Institucionalización del Comité Técnico Interdisciplinario de la pequeña y mediana industria con participación del gobierno y el sector privado, para establecer pautas políticas y medidas específicas.

4. La Nueva Política Social

A. Política de trabajo y seguridad social

La política laboral busca hacer más eficientes los mercados de trabajo y una política de bienestar y fomento dirigida al llamado "sector informal" de la economía.

a) Política laboral

Con esta política se busca lograr un crecimiento sostenido y rápido del empleo y aumentar la productividad, y por esa vía, el ingreso real de los trabajadores. Se plantean las siguientes medidas para alcanzar los objetivos propuestos:

- 1) Introducir una medida económica que permita a la competencia...
- 2) Revisión de los salarios, su logro, su nivel, su distribución, su fijación, su negociación, su mercado de trabajo...
- 3) Esquema de participación social en la empresa, exclusivamente para las pequeñas y medianas empresas, se cobrará por...
- 4) Salarios mínimos y salario y...
- 5) Capacitación y mejoramiento del nivel de recursos humanos...

b) Política

Específicas

- 1) Desarrollo de una política que le permita al sector privado acceder al crédito...
- 2) Impulso a la creación de empresas del sector privado y una mayor participación en la extensión de ayuda técnica y la asociación de esfuerzos dedicados...

c) Política

Se actuará

- 1) Introducción de un mayor grado de competencia en la economía. Esta introducción tendrá que basarse, en buena medida, en la política de apertura gradual de la economía a la competencia externa.
- 2) Revisión de la legislación laboral, de tal manera que se logre, sin detrimento de los beneficios totales de los trabajadores, una mayor movilidad y transparencia dentro del mercado de mano de obra.
- 3) Esquemas de financiación de algunos gastos en seguridad social. Se trata de evitar que este servicio se financie exclusivamente con los aportes de los trabajadores. Por tanto, se cobrará por algunos servicios de seguridad social.
- 4) Salarios mínimos que preserven el poder adquisitivo del salario y a la vez incorporen la eficiencia económica.
- 5) Capacitación laboral con atención primordial a requerimientos del mercado de mano de obra y a un uso adecuado de recursos.

b) Política para el sector informal de la economía

Específicamente se actuará en los siguientes frentes:

- 1) Desarrollo de mecanismos de intermediación financiera que le permitan al sector informal tener acceso a líneas de crédito de fomento existentes.
- 2) Impulso a la transferencia de tecnología a las empresas del sector informal, mejoramiento de la gestión empresarial y una mayor integración al mercado. Para esto se propone la extensión de los servicios que presta el Sena en materia de ayuda técnica, la adopción de medidas legales que faciliten la asociación de pequeñas empresas y la racionalización de los esfuerzos dedicados a la promoción de formas asociativas.

c) Política social del sector trabajo

Se actuarán primordialmente en tres frentes:

- 1) **Mejoramiento de los instrumentos de seguridad social.**
El gobierno dará prioridad a la rápida e integral reforma del Instituto de Seguros Sociales. Se estudiará la posibilidad de cobro de tarifas con el objeto de racionalizar la demanda de los servicios.

Dado que en la actualidad es imposible aumentar la cobertura de servicios del ISS, se considera conveniente que las cajas de compensación asuman una mayor responsabilidad en la prestación de los servicios.

- 2) **Extensión de la cobertura de los servicios de seguridad social al sector informal.** Para ello se buscará una vinculación cada vez mayor de empresas de este sector a las cajas de compensación, modificando algunos requisitos.

- 3) **Expansión de la cobertura del ICBF, prioritariamente en sectores de la población de alto riesgo, como el sector informal.**

El incremento de los servicios al sector informal se canalizará a través del programa de integración de servicios y participación de la comunidad (IPC) en las zonas donde opere.

d) Migraciones

Las iniciativas se orientarán primordialmente a aliviar problemas económicos y sociales causados por dichas migraciones, dotando las zonas receptoras de la migración de la infraestructura y servicios sociales necesarios.

En lo referente a las migraciones internacionales, el objetivo básico de la política será mejorar las condiciones en que viven y trabajan los colombianos en el exterior.

B. Política nacional de atención al menor

Los programas se desarrollarán en tres frentes: salud, educación y atención al menor. Estos programas serán complementados con los que adelanten el PAN, el DRI y el IPC.

a) En

Los pr
condiciones
sonas, espec
rán los siguie

- 1) Atenció
aguas, c
da y cor

- 2) Atenció
infantil,

- 3) Aliment

b) Educa

Los prog
yor énfasis al s
vo. La formac
mayor acceso
tables.

En el sec
del programa D
concentraciones
del MEN En el
programas móvi

Se dará esp

- a) Educación
b) Educación
c) Educación

c) Atención

Este progra
ICBF, apoyado p
tema de cajas de
nes en cuatro fren

a) En salud

Los programas de salud están orientados a mejorar las condiciones del medio y a dar una atención básica a las personas, especialmente al grupo materno-infantil. Se desarrollarán los siguientes frentes:

- 1) Atención al medio, que comprende abastecimiento de aguas, disposición de desechos, mejoramiento de vivienda y control de calidad de alimentos.
- 2) Atención a personas en especial del grupo materno-infantil, con vacunas, salud oral, etc.
- 3) Alimentación y nutrición.

b) Educación y formación profesional

Los programas del sector educativo buscan dar un mayor énfasis al sector rural y la integración del sistema educativo. La formación profesional debe orientarse a facilitar un mayor acceso de los jóvenes al empleo en condiciones aceptables.

En el sector rural se canalizarán los programas a través del programa DRI, los programas móviles rurales del Sena, las concentraciones de desarrollo rural y los programas corrientes del MEN. En el sector urbano a través del programa IPC, los programas móviles urbanos del Sena y el MEN.

Se dará especial énfasis a:

- a) Educación primaria, en especial en el área rural.
- b) Educación secundaria.
- c) Educación no-formal e informal.

c) Atención al menor

Este programa estará fundamentalmente a cargo del ICBF, apoyado por los programas DRI, PAN e IPC y del sistema de cajas de compensación familiar. Se adelantarán acciones en cuatro frentes:

- 1) Atención integral al pre-escolar, bajo tres modalidades: hogar familiar, hogar vecinal y hogar comunitario.
- 2) Protección al menor, orientada a la atención del menor con problemas de conducta y con limitaciones físicas o mentales.
- 3) Educación familiar y participación comunitaria a través de las asociaciones de padres de familia, de capacitación de promotores de bienestar familiar y educación y aprendizaje social.
- 4) Adecuación de la legislación laboral a los requerimientos del menor trabajador.

d) Costos y financiación

Para adelantar la política nacional de atención al menor se invertirán entre 1980 y 1982, \$ 22.366 millones distribuidos de la siguiente forma: a) atención al menor desprotegido, 45.9%, b) educación 43.2%, y c) salud 10.9%. El ICFB será el principal ejecutor de esta política y tendrá a su cargo todo el programa de atención al menor desprotegido y las acciones directas de nutrición dentro de los programas PAN y DRI. El total de los recursos a ejecutar por el ICFB ascenderá a \$ 11.518 millones, es decir al 51.5% del costo total del programa.

C. Sector Salud

La prioridad establecida para la asignación de recursos del sector es el control de los factores que afecta al sector materno-infantil y las endemias prevalentes como paludismo, dengue y fiebre amarilla.

a) Madres y menores de 1 año

Para los menores de 1 año el propósito es lograr una disminución de la mortalidad del 15%. En el grupo materno el objetivo es la disminución del 20% en la mortalidad. Para el logro del primer objetivo se adelantarán las siguientes acciones:

- 1) Cobertura en prop...
- 2) Vacunac... sarampió...
- 3) Refuerzo...
- 4) Incremen...
- 5) Agua pot... urbana y...

b) Grupo

Con este... prevalentes con... fica del 8 al 6... ción médica an... do los niveles... PAN.

c) Grupo

Los esfuer... dad causada pe... diarreicas, desn... las siguientes ac...

- 1) Aumento d...
- 2) Programas...
- 3) Programa d... miento de... caries denta...

d) Población

Se busca rec... infecciones respir...

- 1) Cobertura de atención médica de los menores de un año en proporción no menor del 80%
- 2) Vacunación del 100% de los menores de un año D.P.T. sarampión, polio, BCG, y tétanos.
- 3) Refuerzo de actividades de atención primaria en salud.
- 4) Incremento de acciones del programa PAN.
- 5) Agua potable y alcantarillado al 78% de la población urbana y al 79% de la población rural.

b) Grupo de 1 a 4 años

Con este grupo el objetivo es reducir las patologías más prevalentes con el fin de reducir la tasa de mortalidad específica del 8 al 6 por mil, incrementando la cobertura de atención médica ambulatoria, por lo menos en un 50% ampliando los niveles de atención pre-escolar y los programas del PAN.

c) Grupo de 5 a 14 años

Los esfuerzos se orientarán a reducir la morbi-mortalidad causada por accidentes y traumatismos, enfermedades diarreicas, desnutrición y afecciones orales. Se adelantarán las siguientes acciones:

- 1) Aumento de cobertura médica en un 30%.
- 2) Programas de prevención de accidentes y traumatismos.
- 3) Programa de salud escolar integral que comprenda tratamiento de enfermedades parasitarias, fiebre reumática, caries dentales y desnutrición.

d) Población de 15 a 44 años

Se busca reducir la tasa de morbilidad y mortalidad por infecciones respiratorias, tuberculosis y aborto, así como el

control de la morbilidad por enfermedades venéreas y periodontopatías. Se adelantarán las siguientes acciones:

- 1) Acciones educativas de prevención del aborto.
- 2) Atención del 100% de los casos de enfermedades venéreas.
- 3) Aumento del 50% en acciones de control de la contaminación ambiental y la salud ocupacional.
- 4) Extensión de actividades odontológicas.
- 5) Acciones de salud física y mental en colaboración con Coldeportes.
- 6) Conocimiento de las causas de la situación de salud mental de este grupo de la población.

e) Población mayor de 45 años

Se propone disminuir en un 20% su morbi-mortalidad por las enfermedades típicas de este estrato de la población.

f) Paludismo, Fiebre amarilla y Dengue

Desarrollo de actividades de control y tratamiento de estas enfermedades, en especial en las zonas endémicas del país.

g) Costos y financiación

Se estima que el costo de las acciones para el sector salud durante el período 1979-1982 será de \$ 63.171 millones, sin incluir costos del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo urbano.

De ese total 51% corresponderá a gastos de inversión y 49% a gastos de funcionamiento. Del total de gastos de inversión el 49% será financiado con aportes de Planeación Nacional, el 39% con recursos de las entidades y el resto con crédito externo e interno.

Los gastos con presupuesto de las entidades.

D. Sector

A este nivel económico y lo que se hace énfasis en lo que se hace educación permanente escolar y los demás sectores.

El objetivo es que permanezca la educación formal.

Se adelantará

- 1) Educación de los menores.
- 2) Educación media vocacional. Se ejecuta el Sena.
- 3) Desarrollo cultural.
- 4) Desarrollo

Dentro de los planes específicos con el apoyo externo y cooperaciones de los recursos.

- Creación de un sistema educativo.
- Mejoramiento

Los gastos de funcionamiento se financiarán en un 92% con presupuesto nacional y el 8% restante con recursos de las entidades.

D. Sector educación

A este nivel el plan refleja una visión integrada de lo económico y lo social cuyos rasgos más sobresalientes son el énfasis en lo cultural, científico y tecnológico, su carácter de educación permanente que trasciende los límites de lo puramente escolar y su interacción con el sector productivo y con los demás sectores sociales.

El objetivo fundamental es hacer de la educación un proceso permanente mediante la integración de los modos de educación formal, no formal e informal.

Se adelantarán los siguientes programas:

- 1) Educación en el área rural y en centros poblacionales menores.
- 2) Educación para el trabajo en los niveles de secundaria, media vocacional e intermedia profesional y tecnológica. Se ejecutarán de manera coordinada entre el MEN y el Sena.
- 3) Desarrollo cultural. Este programa será dirigido por Colcultura.
- 4) Desarrollo científico y tecnológico.

Dentro de los programas mencionados se plantean acciones específicas que contarán con recursos de financiamiento externo y cooperación técnica internacional, como complementos de los recursos internos:

- Creación de 2.500 núcleos y distritos de desarrollo educativo.
- Mejoramiento de las condiciones de la educación rural.

- Creación de 800 centros populares de cultura y bibliotecas comunales, a nivel nacional.
- Modelo educativo adecuado a la población de los Territorios Nacionales.
- Organización de educación media diversificada.
- Construcción y adecuación de 15 institutos tecnológicos.
- Dotación de bibliotecas a las instituciones oficiales de educación superior.
- Impulso a la investigación socio-educativa, adecuación de currículo y capacitación de docentes.

a) Costos y financiación

Se estima que las inversiones educativas para el período 1979-1982 tendrán un costo de \$ 147.980 millones, de los cuales 86.6% corresponden a funcionamiento y 13.4% a gastos de inversión. Se financiarán con \$ 138.011 millones de presupuesto nacional, \$ 4.056 millones de crédito externo y \$ 5.913 millones de recursos de las entidades.

E. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición - PAN

El objetivo de mejorar sustancialmente el estado nutricional de la población sólo podrá lograrse mediante acciones coordinadas; un enfoque de coordinación multisectorial es la característica del Plan de Alimentación y Nutrición, que permite identificar tres áreas de particular atención:

- 1) El cierre de la llamada "brecha alimentaria", es decir, de la diferencia entre la disponibilidad de alimentos y las necesidades de consumo particularmente de la población más vulnerable.
- 2) El mejoramiento del estado de salud y las condiciones ambientales de la población rural y marginal urbana, con atención al grupo menor de edad.

3) La vigilancia alimentaria a través de un oportuno estado nutricional

a) Estrategias

1) Producción La ejecución Agraria, el IC. Así mismo, se con bajo costo se beneficia industrial adm tará con el ap ción, desarroll el IIT, en form industrial. Se calidad.

2) Salud Está prevista atención especial to de lograr una

Este proyecto a través de los ser cursos humanos

3) Saneamiento Se adelant técnica y crédito construcción de vés del Instituto ciones de Desarr

4) Educación Se imparte les con la partici res, instructores) de medios masiv

3) La vigilancia continua y sistemática de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, a través de un sistema de información que permita identificar oportunamente aquellas situaciones que puedan amenazar el estado nutricional de la población.

a) *Estrategias*

1) Producción y distribución de alimentos

La ejecución de esta estrategia estará a cargo de la Caja Agraria, el ICA, el Incora, el Sena, la CVC, y otras entidades. Así mismo, se elevará la producción de alimentos procesados, con bajo costo, por parte de la industria privada; esta actividad se beneficiará de las líneas de crédito de fomento agro-industrial administradas por el Banco de la República y contará con el apoyo de acciones relacionadas con la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología adelantados por el IIT, en forma congruente con la política de desarrollo agro-industrial. Se adelantará un sistema nacional de control de calidad.

2) Salud

Está prevista para atender a 4 millones de personas con atención especial a la población materno infantil, con el objeto de lograr una disminución en las tasas de mortalidad.

Este proyecto es ejecutado por el Ministerio de Salud, a través de los servicios seccionales, el fortalecimiento de los recursos humanos y de la infraestructura física.

3) Saneamiento

Se adelantarán actividades de capacitación, asistencia técnica y crédito para fines de saneamiento de la vivienda. La construcción de acueductos y alcantarillados se ejecuta a través del Instituto Nacional de Salud, el Insfopal y las Corporaciones de Desarrollo Regional.

4) Educación

Se imparte esta educación a través de sistemas no formales con la participación de agentes educativos (maestros, líderes, instructores) que operan en la comunidad, con el apoyo de medios masivos de comunicación; también se incluyen

contenidos específicos de higiene, salud y nutrición en la educación a través del sistema educativo.

5) Evaluación y vigilancia

Se establecerá un sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional a través de información del Ministerio de Salud, de las encuestas de hogares del DANE, del Ministerio de Agricultura, de OPSA, el ICA y el IDEMA; esta información servirá para establecer medidas de seguridad alimentaria que incluirán el seguimiento de las reservas de alimentos almacenados, así como recomendaciones sobre las inversiones en mercadeo y en infraestructura física destinadas a prevenir cualquier emergencia alimentaria.

b) Futuros Desarrollos

En su primera fase 1977-1981, el PAN pretende atender alrededor de 4 millones de personas en las zonas del Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Risaralda, Tolima, Valle y Distrito Especial.

Se ha visto la necesidad de extender la cobertura del PAN a los municipios más pobres del país aprovechando la organización actual y consolidando la integración de las estructuras administrativas del PAN y el DRI; se ve que es posible atender a 279 municipios nuevos.

c) Costos y financiación

El costo de la primera fase del PAN asciende a \$ 11.056 millones de pesos de los cuales el 23% corresponde a aportes de la comunidad; a producción y distribución de alimentos irá el 58%; el resto a salud y acueducto. Los recursos para la fase de expansión ascienden a \$ 1.300 millones para 1981 y \$ 1.395 para 1982 con una participación del crédito externo superior al 40%; o sea que en el actual gobierno serán invertidos \$ 13.746 millones de pesos para 8 millones de habitantes.

F. Programa de integración de servicios y participación comunitaria IPC

a) Metas y medidas de política

El programa a 40.000 personas instrumento moderno de la mitan mejorar bienes y servicios adelantarán y suministro de Integración es aumentar la lantada por el Colcultura y Co

b) Costos

El costo \$ 4.440.0 millones pondrán a inversión a nivel nacional

Para llevar 1982 se necesitará provienen del propios de las er tratado con el BI

5. Desarrollo Reg

a) Instrumentos

Se trabajará

1) Disponibilidad no que cubra politanas, planes i ficación y control bano.

2) Aprovechamiento catastro y val pere no sólo el co que estas originan precios del suelo ur

El programa tiene una cobertura en promedio de 30.000 a 40.000 personas por ciudad. El IPC se propone servir de instrumento para que las personas no vinculadas al sector moderno de la economía desarrollen actividades que les permitan mejorar su nivel de ingreso e integrarse al mercado de bienes y servicios. El Sena y la Corporación Financiera Popular adelantarán programas de capacitación, asistencia técnica y suministro de crédito, bajo la coordinación de la Secretaría de Integración Popular. La política educativa, cuyo objetivo es aumentar la retención escolar en el nivel primario, será adelantada por el Ministerio de Educación junto con el ICCE, Colcultura y Coldeportes.

b) Costos y financiación

El costo del programa entre 1979 y 1982 asciende a \$ 4.440.0 millones de los cuales \$ 4.175.1 millones corresponden a inversión y \$ 264.9 millones a la parte administrativa a nivel nacional y local.

Para llevar a cabo este programa en el período 1979-1982 se necesitarán \$ 4.440.0 millones de los cuales el 32.8% proviene del presupuesto nacional, el 39.3% de recursos propios de las entidades y el 27.9% del crédito externo contratado con el BIRF.

5. Desarrollo Regional Urbano

a) Instrumentos a nivel urbano

Se trabajará sobre las siguientes áreas:

- 1) Disponibilidad de legislación sobre ordenamiento urbano que cubra aspectos relacionados con las áreas metropolitanas, planes integrales de desarrollo, normas sobre densificación y control público de usos del suelo urbano y suburbano.
- 2) Aprovechamiento de los instrumentos de expropiación, catastro y valorización, de tal forma que el Estado recupere no sólo el costo de las inversiones sino el mayor valor que estas originan, propiciando una estructura racional de precios del suelo urbano.

- 3) Fortalecimiento administrativo e institucional de las entidades distritales, metropolitanas y municipales que tienen que ver con el desarrollo urbano.
- 4) Utilización de los sistemas de transporte masivo como determinantes del desarrollo urbano y mejoramiento de la infraestructura de vías y terminales de transporte.
- 5) Acción conjunta interinstitucional entre el Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial, el Fondo Nacional del Ahorro, las Empresas de Desarrollo Urbano, las Empresas de Servicio Público y el Instituto Nacional de Fomento Municipal.

Otro instrumento que ofrece un inmenso potencial en materia de ordenamiento es la acción conjunta de instituciones como el BCH, el ICT, el FNA, Las Empresas de Desarrollo Urbano, el Infopal y las Empresas de Servicios Públicos; se trata de que estas instituciones tengan una responsabilidad en la formulación y ejecución de la política urbana. Dentro de este esquema es recomendable que el BCH, el ICT, el FNA y la EDIS mantengan una especialización en la naturaleza de sus programas de inversión.

En estas áreas una política concertada entre el sector privado y entidades tales como el BCH, el ICT, FNA y la EDIS, entre otras, podría ser uno de los instrumentos de renovación urbana y de rescate de los centros de las ciudades.

Se trata de examinar primero a fondo la actual organización institucional del sector urbano para explorar mecanismos que faciliten una labor más de acuerdo con las líneas de política presentadas. En segundo lugar, de ver qué renovado alcance se le podría dar al Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano que fue reorganizado mediante el decreto No. 2160 de 1976.

b) Instrumentos de planeación regional

Dentro de este plan debe hacerse referencia especial a las corporaciones autónomas regionales como instrumentos de descentralización y como mecanismos de planificación regional e interregional.

Con el inversión ex...
cipales sino...
económica e...
propia para...
fortalecer to...
cial, los recu...
tantes de un...
zar el progres

c) Costo

El costo...
1979-1982 as...
monto \$ 77.1...
entidades eje...
\$ 5.370 mille...
presupuesto r

6. Política de

a) Polít

Uno de l...
tegración Nac...
permita atend...
intermedios y...
expansión. Co...
política de ex

Principal

1) Mecanismo
Proexpo
taciones

2) Certificac

Como ins...
las expor...
cuando el mec...
a las exportaci...
go plazo, se p...
productos.

Con el fortalecimiento regional se busca que la nueva inversión extranjera no se localice en los centros urbanos principales sino que dé oportunidades de empleo y de actividad económica en las ciudades intermedias. Existe, así, una razón propia para el desarrollo regional cual es la de aprovechar y fortalecer toda la infraestructura fiscal, local, la base gerencial, los recursos humanos y el interés específico de los habitantes de una región por mejorar sus condiciones y por alcanzar el progreso como resultado de su propio esfuerzo.

c) Costos y financiación

El costo total para los diferentes programas en el período 1979-1982 asciende a la suma de \$ 114.573 millones; de este monto \$ 77.928 millones provienen de rentas propias de las entidades ejecutoras, \$ 15.862 millones de crédito interno, \$ 5.370 millones de crédito externo y \$ 15.413 millones de presupuesto nacional.

6. Política de Comercio Exterior

a) Política de exportaciones

Uno de los objetivos primordiales dentro del Plan de Integración Nacional es lograr la disponibilidad de divisas que permita atender los requerimientos de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital de una economía en rápida expansión. Con esto se justifica ampliamente el énfasis en la política de exportaciones.

Principales elementos de esta política:

- 1) Mecanismos de promoción:
Proexpo como instrumento para la promoción de exportaciones no tradicionales.
- 2) Certificado de abono tributario:
Como instrumento para mantener la competitividad de las exportaciones colombianas en los mercados externos cuando el mecanismo de la tasa de cambio y otros incentivos a las exportaciones no resulten suficientes como política a largo plazo, se piensa vincular el CAT al valor agregado de los productos.

3) Tipo de cambio:

Ajuste gradual en la dirección de su nivel de equilibrio de largo plazo, condición indispensable para preservar la competitividad de las exportaciones.

4) Ingreso al acuerdo general sobre comercio y aranceles (GATT).

La reciente adhesión del país al GATT constituye una clave de la estrategia exportadora, facilita negociaciones comerciales regulares, permite que Colombia se beneficie de las concesiones arancelarias dentro del GATT e impedirá que los productos colombianos sean eliminados en sus principales mercados mediante medidas unilaterales de los países importadores.

5) Nuevos mercados:

Búsqueda de nuevos mercados para los productos colombianos y de un mejor aprovechamiento de los existentes con particular atención en el área del Caribe, el Mercado Común Europeo y Asia.

6) Impulso a proyectos mineros:

Con los proyectos mineros de carbón y níquel Colombia entrará en la década de un nuevo ciclo exportador en la cual se diversificará la ampliación de las exportaciones.

7) Construcción de infraestructura de transporte:

Se la propone como estrategia para la integración económica de las diversas regiones del país y como condición indispensable para reducir costos de transporte de las mercancías importadas y exportadas. Para poder lograr estos proyectos se ve la necesidad de un mejoramiento y modernización de los puertos, de la rehabilitación del Canal del Dique y del río Magdalena, etc.

8) Compañías comercializadoras:

Por la ley 67 de 1979 fueron creadas las sociedades de comercialización internacional. Se espera que estas puedan servir como vehículo para las exportaciones de la pequeña y mediana industria.

9) Subcontratación Internacional:

Ante las tendencias proteccionistas, la subcontratación constituye una alternativa favorable para poder penetrar

en el mercado
el acceso de lo

b) Política

1) Estructura Racional el criterio a las diferentes reses de los c reducir la disp

2) Licencia Se procura cación m dad a la defin dades de a vas realidades

3) Mecanismo Con el fin tratación trumento de d mecanismo de ficar y analiza y de servicios firmas colombi

4) Trámites En este p presas qu Banco de la R puestos Nacion

c) Grupo

Los análisis de integración s positiva a la siguientes:

1) Arancel E. Se trata d

en el mercado de los mismos sin las restricciones que impiden el acceso de los productos colombianos.

b) Política de importaciones

- 1) Estructura arancelaria:
Racionalización de la estructura arancelaria utilizando el criterio de proveer una adecuada protección efectiva a las diferentes actividades teniendo en cuenta tanto los intereses de los consumidores como los de los productores, y de reducir la dispersión arancelaria que actualmente existe.
- 2) Licencia previa:
Se procurará desarrollar criterios que permitan una aplicación menos discrecional de la misma y se dará prioridad a la definición de un estatuto anti-dumping y a otras modalidades de adecuación de la legislación nacional a las nuevas realidades del comercio y la competencia internacional.
- 3) Mecanismos de concertación:
Con el fin de utilizar el alto poder de compra y de contratación que posean las empresas del Estado como instrumento de desarrollo industrial y tecnológico, se creará un mecanismo de concertación con el sector privado para identificar y analizar posibilidades de compra de bienes de capital y de servicios de ingeniería, producidos o suministrados por firmas colombianas.
- 4) Trámites y procedimientos:
En este proyecto deberán participar activamente las empresas que intervienen en ese campo: Incomex, Aduanas, Banco de la República, Oficina de Cambios, Dirección de Impuestos Nacionales y demás agencias del estado, etc.

c) Grupo Andino

Los análisis del Grupo Andino muestran que el proceso de integración subregional puede hacer una contribución muy positiva a la economía del país; los lineamientos son los siguientes:

- 1) Arancel Externo Común:
Se trata de propiciar el establecimiento de un arancel

d) Programa de Investigación en Salud

2) *Utilización y Preservación de recursos naturales*

- a) Programa de Investigación y Desarrollo de recursos energéticos.
- b) Programa de desarrollo de las Ciencias y Tecnología del mar.
- c) Programas de Investigación y Desarrollo sobre productos Naturales Vegetales.
- d) Programas de Investigación y conservación, aprovechamiento y recuperación de ecosistemas.

3) *Programas de Desarrollo Científico-Tecnológico relacionado con Sectores de la Producción.*

- a) Programa de Desarrollo Tecnológico Industrial:
Se busca la innovación tecnológica en el sector industrial, para mejorar la calidad de los productos, la eficiencia de los procesos productivos y la utilización óptima de las materias primas.
- b) Programa Nacional de Investigaciones Agroforestales.

C. *Mecanismos financieros*

El Gobierno Nacional canalizará recursos financieros a través de dos mecanismos:

- Fondos especiales presupuestales destinados al apoyo global de los programas. Se apoyará en entidades como Colciencias, Fonade, Corporación Financiera Popular, Banco de la República, etc.
- El presupuesto regular de las entidades que participan en los programas.

La inversión total para el período 1979-1982 será de \$ 24,636 millones de los cuales el 40% será financiado con aportes del presupuesto nacional.

I. QUE ES I

El primo
ne que ser el
en el marco
de responder
mas el PIN? ”
lombiana en s

La cuest
cuales en este
dicientes para
sobre el que s
lisis de los in
él y el análisis

1. El diagnósti

- a) - En el car
el hecho
dad presupues
abarca los car
to, la vivienda
que esta priori
titativas. Sin e

COMENTARIO

I. QUE ES EL PIN – EL CONTENIDO REAL DEL PLAN DE INTEGRACION NACIONAL

El primer esfuerzo al analizar un Plan de Desarrollo tiene que ser el de hallarle su lógica interna, su sentido genuino en el marco del desarrollo de la economía nacional. Se trata de responder a las preguntas elementales de “¿qué es en últimas el PIN?” y “¿qué representa el PIN para la economía colombiana en su situación actual?”.

La cuestión es abordable desde diferentes ángulos, de los cuales en este trabajo se escogen los cuatro que parecen más dicientes para este propósito: la consideración del diagnóstico sobre el que se basa el Plan, el análisis de sus objetivos, el análisis de los instrumentos de política económica propuestos en él y el análisis de la forma como el gobierno prevé financiarlo.

1. El diagnóstico socio-económico del país

a) En el campo social el PIN destaca como lo más saliente el hecho de que el país le ha asignado la primera prioridad presupuestal en la última década al sector social, que abarca los campos de la educación, la salud, el adiestramiento, la vivienda popular, el deporte y la recreación, y constata que esta prioridad se ha traducido en notables mejorías cuantitativas. Sin embargo, muestra que los avances cuantitativos

se han visto acompañados de deficiencias cualitativas y que han surgido nuevos problemas.

Estos resultados lo llevan a plantear dos interrogantes de fondo: en primer lugar, cuestiona la posibilidad y conveniencia de mantener la tendencia creciente del sector social dentro del presupuesto nacional y, en segundo lugar, objeta que ese crecimiento del sector social sólo es posible con rendimientos decrecientes, es decir, que los nuevos dineros asignados a él producen frutos cada vez proporcionalmente menores.

b) En el campo económico el PIN señala grandes logros en el pasado reciente: el alto crecimiento del Producto Interno Bruto, el aumento de las importaciones y exportaciones, la modernización de la estructura de la producción y del consumo, la superación del cuello de botella de la escasez de divisas con las consiguientes crisis cambiarias del pasado, la baja vertical de la tasa de crecimiento demográfico y la desaceleración del proceso de urbanización concentrada en pocos centros.

Sin embargo, a estos avances positivos opone el surgimiento o agudización de una serie de problemas de difícil solución: la reducción de la producción petrolera que ha obligado al país a importar petróleo y gasolina en forma creciente, el decrecimiento de la minería, la crisis del transporte por ferrocarril, los bajos índices del país en cuanto a producción de energía, disponibilidad de aparatos telefónicos, consumo anual de fertilizantes y producción de acero por habitante, la baja cobertura en materia de acueductos, telefonía y electrificación rurales y, finalmente, la inexistencia de una red vial y de transporte y comunicaciones adecuada a las necesidades del país. Por otra parte, el hecho de que la experiencia de los últimos años confirma que en el futuro será casi imposible para la Nación asumir la responsabilidad del desarrollo económico para todo el territorio Nacional.

Interpretando este diagnóstico podemos reducirlo en forma simplificada a frases como las siguientes: en los últimos años Colombia ha concentrado sus esfuerzos presupuestales en el sector social logrando avances, pero ahora esos recursos comienzan a rendir cada vez menos; por el contrario, ha descuidado la inversión en la producción de energía e infraestructura física, lo que se traduce en un freno a la inversión capitalista y al crecimiento de la producción.

De este to básico de l ner un freno cambio, elev energía y con en ella el esf del prespue do a estas inve

2. Los objetivos

Como ob desarrollo, pro objetivo que p infraestructura radamente las y el bienestar tos en los dos ner nuevas con cial. Este objet lo que se acaba pecíficos que ción económica transporte y de sector energético trategia social.

a) La de regional

El Plan de ción como un tiende por esta biana y a sus ac en esas regiones gan en ellas la i promiso de su la autoridad pa desarrollo”(1).

(1) Julio César T 1978-82”, Doc Abril de 1979,

De este diagnóstico brota naturalmente como lineamiento básico de la política económica el reducir o poner un freno al crecimiento del gasto en el sector social y, en cambio, elevar sustancialmente el gasto en producción de energía y construcción de infraestructura física concentrando en ella el esfuerzo presupuestal (lo que implica un aumento del presupuesto total y una elevación del porcentaje destinado a estas inversiones).

2. Los objetivos del PIN

Como objetivo general el PIN, como todos los planes de desarrollo, propone el desarrollo económico y social del país, objetivo que plantea lograr mediante progresos, tanto en la infraestructura económica como en la social. Afirma deliberadamente las interdependencias naturales entre el crecimiento y el bienestar social y procura que las metas y los instrumentos en los dos campos se refuercen recíprocamente para obtener nuevas complementariedades entre lo económico y lo social. Este objetivo general, del que el PIN no expone más de lo que se acaba de indicar, se desglosa en cuatro objetivos específicos que se comentan a continuación: la descentralización económica y la autonomía regional, el desarrollo del transporte y de los medios de comunicación, el desarrollo del sector energético y minero y el desarrollo de una nueva estrategia social.

a) La descentralización económica y la autonomía regional

El Plan de Integración Nacional plantea la descentralización como un medio para lograr la autonomía regional. Entiende por esta una política de apoyo "a la provincia colombiana y a sus actuales y futuros polos de desarrollo para que en esas regiones existan condiciones permanentes que retengan en ellas la iniciativa local, los recursos propios, y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para autodirigir con independencia su propio desarrollo"(1).

(1) Julio César Turbay Ayala. *Planeación, Descentralización y Desarrollo 1978-82*, Documentos y Discursos, Imprenta Banco de la República Abril de 1979, p. 11

El PIN considera posible la descentralización económica basándose en el hecho de que en Colombia ya existe un apreciable grado de descentralización con la existencia de varios polos de desarrollo que ofrecen la base mínima indispensable para aquella, como resultado de la peculiar topografía del país. Esos polos se ven como un potencial subyacente de crecimiento y como una estructura de desarrollo en cuanto mercados locales y regionales capaces de ser convertidos en un mercado de alcance nacional.

Como beneficios que hacen deseable la descentralización económica y la autonomía regional, el Plan aduce sus positivos efectos sobre la planeación regional y urbana a través de la reducción de las tasas de migración hacia los centros metropolitanos que debe producir, el apoyo que le brinda a la planificación regional, la generación de nuevos recursos nacionales, departamentales y municipales que tendrá la ventaja adicional de que los gobiernos regionales y locales, al participar más en la responsabilidad de su propio desarrollo, vigilarán porque su utilización sea la mejor; finalmente, la descentralización responde a la necesidad de delegar y adecuar el aparato administrativo del Estado a la realidad del crecimiento del país que ha hecho su administración cada vez más compleja. Como aspecto importante se destaca que este objetivo es de "largo plazo y alcance".

b) El desarrollo del transporte y los medios de comunicación

El objetivo del desarrollo del transporte y los medios de comunicación se justifica en el PIN en función directa de la necesidad de ampliar el mercado para la economía colombiana.

El tamaño del mercado se ve como condición para el desarrollo, para aprovechar el potencial del país para el desarrollo; sin un mercado en expansión se consideran imposibles la división del trabajo, la especialización, la eficiencia en la producción y el aumento de la productividad; los mercados "determinan" la inversión, la producción, el empleo y el ingreso.

A la pregunta consecuente de "¿cómo ampliar el mercado?", el Plan responde que el tamaño del mercado depende

del ingreso, e
de capital; co
del mercado
del mercado
costo de los
dios, etc.) qu
decir un aum

Aquí en
más externa
ción, la recre
bién y en gra
ciones". Con
do es más rápi
más fácilmen
no duda en a
llo económico
de transporte
caso de la ec
tencia de peq
ta de un siste
que genere y s

Por otra
del transporte
el contar con
ción previa
capacidad exp
cambio intern
quiere un dim
capitalizar las
ciencia que pe
importaciones
el exterior. Es
sin transportes

c) El desa

El PIN v
objetivo dese
gar, y como es
sarrolo del tra
"¿qué sentido

del ingreso, el ingreso de la producción y esta de la utilización de capital; con lo que se vuelve al mercado pues la eficiencia del mercado depende del tamaño del mercado. La dimensión del mercado genera economías externas (menores precios de costo de los factores de producción, de los bienes intermedios, etc.) que constituyen un aumento del ingreso real, es decir un aumento del mercado.

Aquí entran el transporte y las comunicaciones. Economías externas se logran en sectores como la salud, la educación, la recreación, pero el PIN argumenta que se logran "también y en gran medida, en los transportes y en las comunicaciones". Con la ventaja de que aquí el efecto sobre el mercado es más rápido, más directo sobre el proceso productivo y más fácilmente contabilizable en el ingreso. Por lo que el Plan no duda en afirmar, citando a Kindleberger, que "el desarrollo económico está relacionado positivamente con los medios de transporte". Esto se considera especialmente válido en el caso de la economía Colombiana "caracterizada por la existencia de pequeños mercados locales y regionales y por la falta de un sistema eficiente de transporte y de comunicaciones que genere y sustente un mercado nacional en expansión".

Por otra parte, el PIN justifica el objetivo del desarrollo del transporte y las comunicaciones con el argumento de que el contar con un mercado integrado y eficiente es "casi condición previa para que el país pueda desarrollar con éxito su capacidad exportadora y pueda vincularse de lleno al intercambio internacional de bienes y servicios". Piensa que se requiere una dimensión mayor que el mercado local que permita capitalizar las economías externas que hagan posible una eficiencia que permita a la producción nacional competir con las importaciones y, a la vez, competir con sus exportaciones en el exterior. Esa integración al mercado mundial no es posible sin transportes y comunicaciones modernas.

c) El desarrollo de los sectores energético y minero.

El PIN ve el desarrollo del sector energético como un objetivo deseable por dos razones principales: En primer lugar, y como es apenas obvio, en función del objetivo del desarrollo del transporte y los medios de comunicación porque, "¿qué sentido tiene impulsar el transporte y las comunicacio-

nes si no se cuenta con una oferta adecuada de su insumo básico que es la energía? En segundo lugar, como una condición insustituible del desarrollo industrial porque sin un suministro adecuado de energía (eléctrica, sobre todo) la industria vería limitado inevitablemente su desarrollo. A esto se añade el argumento de que sin política energética (y minera) la política económica y la lucha contra la inflación se verían amenazadas por desajustes abruptos y drásticos en los precios de los combustibles, se desquiciaría todo el aparato productivo y de empleo.

El desarrollo del sector minero, por su parte, lo ve el PIN ante todo en función del sector energético: los acontecimientos mundiales más recientes han puesto de presente para casi todos los países la necesidad y la urgencia de desarrollar sus propias fuentes de energía. "Para este efecto el progreso del sector minero y petrolero es indispensable". Adicionalmente, sobre todo específicamente en el caso del carbón, piensa que puede proporcionar por la vía de la exportación las divisas necesarias para financiar la importación de recursos más escasos como el petróleo.

d) Una nueva estrategia social

La necesidad de una nueva estrategia social se fundamenta en el PIN básicamente con argumentos de tipo negativo que se centran en la aseveración de que es en el llamado 'sector social' donde se congregan muchos de los errores de política cometidos en el pasado", y de que este sector ha sufrido las consecuencias de un "deficiente y errático análisis". Vencer estos obstáculos implica para el Plan "toda una nueva política en el campo social".

Al concretar las fallas se habla de una ineficiente asignación de recursos por falta de un diagnóstico preciso, de la creciente concentración en cabeza de la Nación de casi toda la responsabilidad del desarrollo así como de la capacitación y utilización de los recursos, de la descoordinación de las acciones y de la falta de jerarquización de los objetivos prioritarios. Como explicación parcial de estos fenómenos se aducen el desarrollo deficiente de la información social y el hecho de que el sector social no siempre ha sido analizado desde su perspectiva real en su correcta interrelación con lo económico.

Una vez
Departament
los tomándol

De lo
cer entre los
tegración Na
sis en lo socia
tal en los últ
pación del se
ción del Esta
puestral indis
contraídos ra
fin de lograr
actuales.

Frenado
cauzar los rec
que hay que l
versión en los
éstos sectores
sión del Estad
ciones, básica
caciones que i
en mercados l
mo partes acti
podrán adquiri

El objetiv
cado unificad
sólidamente in
vo subordina
que quedan re
que el logro de

No se trat
voluntarista, ce
mente inserto
voluntad de la
objetivo es exig
ción de capital
60, cuando el P
ta entonces, lleg
escasez de recur

Una vez descritos los objetivos atribuidos al PIN por el Departamento Nacional de Planeación, pasemos a jerarquizarlos tomándolos como un conjunto coherente.

De lo negativo hacia lo positivo se puede establecer entre los cuatro aspectos una clara jerarquía. El Plan de Integración Nacional se propone, ante todo, abandonar el énfasis en lo social que ha caracterizado la distribución presupuestal en los últimos años frenando todo aumento de la participación del sector social en el gasto público y limitando la acción del Estado en este campo a mantener la ejecución presupuestal indispensable e ineludible, dados los compromisos ya contraídos racionalizándola en la medida de lo posible con el fin de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos actuales.

Frenado el crecimiento del sector social se trata de encauzar los recursos liberados en esta forma y nuevos recursos que hay que buscar dondequiera que se encuentren, a la inversión en los sectores energético y minero. El desarrollo de éstos sectores creará las condiciones para una masiva inversión del Estado en los sectores del transporte y las comunicaciones, básicamente en la infraestructura física y de comunicaciones que integren la economía colombiana aun disgregada en mercados locales y regionales, en un único mercado. Como partes activas y en función de dicho mercado, las regiones podrán adquirir un renovado impulso económico.

El objetivo final del PIN es la creación de este gran mercado unificado de dimensiones verdaderamente nacionales, sólidamente integrado al mercado internacional. Este objetivo subordina en forma absoluta a los objetivos anteriores, que quedan reducidos a la calidad de meras condiciones para que el logro de éste gran objetivo final quede asegurado.

No se trata de manera alguna de un objetivo caprichoso, voluntarista, como si el crear un gran mercado nacional firmemente inserto en el mercado internacional dependiera de la voluntad de la nueva administración. Por el contrario, este objetivo es exigencia de las condiciones reales de la acumulación de capital vigentes en Colombia desde fines de los años 60, cuando el proceso de acumulación de capital seguido hasta entonces, llegó al límite de la estrechez del mercado y de la escasez de recursos de capital.

La hipótesis de este trabajo es que, en la intención de sus autores, el PIN es un Plan "industrial" no en el sentido de que sea un Plan encaminado a estimular en forma "inmediata" la industria colombiana, pero sí en el sentido de que se propone antes que todo crear las condiciones para el nuevo desarrollo de la industria en el país, así logre como efecto todo lo contrario. Toda la acción tiene como fin inmediato la elevación de la tasa de ganancia de la inversión industrial.

La industria colombiana cumplió un primer período sobresaliente de crecimiento entre 1931 y 1939, cuando hubo tasas de crecimiento espectaculares hasta del 18% (1939), pero la producción se reducía en aquella época a bienes de consumo no duradero salvo pocas excepciones como cemento, vidrio y muebles metálicos. Después de 1945, y especialmente entre 1953 y 1956, la crecida capacidad de importaciones facilitó una nueva etapa de expansión y diversificación industrial, especialmente en el campo de los artículos electrodomésticos.

A partir del año 1955, cuando el precio del café comenzó a caer bruscamente en el mercado internacional, el crecimiento industrial descendió en forma general, con marcadas fluctuaciones de año en año, hasta que al fin logró una recuperación sostenida en los años 1968 a 1970.

Pero precisamente en esa época se empezó a hacer patente un cambio definitivo, como lo anotaron ya a comienzos de los años setenta destacados investigadores económicos (2). En el período 1968-1970 los renglones de "bienes de consumo no duradero" por una parte, y los de "bienes de consumo duradero", "bienes intermedios" y "bienes de capital" por otra, siguen una evolución claramente diferente. Para esta época se ha terminado el proceso de sustitución de importaciones "fáciles", esto es, de productos industriales simples y que requieren mucha mano de obra, pues ya la producción doméstica satisface la demanda interna. Es más, la industria colombiana ha logrado sustituir muchos productos intermedios y más densos en capital, como papel, productos metálicos básicos y productos químicos. Pero en esta segunda

(2) Hermann J. Mohr, *Economía Colombiana, Una estructura en crisis*, Bogotá, Tercer Mundo, 1972, pp. 147-148.

etapa de sustitución de importaciones no y con la creación de empleos.

La década de esa transición que presentó un crecimiento por debajo de la participación en el PIB un 14.8% en 1968, un magro 0,5% en 1969 de aquel. "Así, a tasas mayormente ineficientemente bajas, a variar su participación de la población de men excedente

A nivel de desarrollo el proceso de ajuste impuesto por la crisis un viraje en el modelo (4). A partir de un modelo de sustitución de importaciones, más bien de exportaciones, cambia por el desarrollo de los sectores dinámicos de la economía, que en la medida en que los sectores son la apertura de las exportaciones y la elevación de la competitividad de los colombianos en

El nuevo modelo de desarrollo para las mercancías de ganancia en el mercado internacional, y, por

(3) Departamento de Economía, *Informe de la Comisión de Investigación Económica*, Bogotá, 1982.

(4) Fernando Roja, *El ajuste económico en Colombia*, Bogotá, 1982, pp. 147-148.

etapa de sustitución de importaciones la industria nacional tropieza inexorablemente con la estrechez del mercado interno y con la escasez de capital y retrocede en la generación de empleos.

La década de los setenta mostró claramente la acentuación de esa tendencia sobre todo por el escaso dinamismo que presentó en ella la inversión industrial, que permaneció por debajo de la inversión en otros sectores. Por ello su participación en el Producto Interno Bruto que había saltado de un 14.8% en 1950 a un 18.7% en 1965, sólo creció en un magro 0,5% hasta 1978 cuando llegó a representar el 19.2% de aquel. "Así, pues, aunque la industria ha seguido creciendo a tasas mayores que el PIB, este crecimiento no ha sido lo suficientemente vigoroso en la presente década como para elevar su participación en el producto, absorber una mayor parte de la población en actividades productivas, y generar un volumen excedente de exportaciones"(3).

A nivel de política económica, la constatación de que el proceso de acumulación de capital había llegado al límite impuesto por la estrechez del mercado colombiano, impuso un viraje en el modelo de acumulación seguido por el Estado(4). A partir de los años setenta se abandona el anterior modelo de sustitución de importaciones de bienes de consumo, más bien volcado sobre el interior del país, y se lo cambia por el de la gran inversión capitalista en renglones dinámicos de la economía mundial como la industria petroquímica con una internacionalización de la economía cuyos pilares son la apertura a la inversión extranjera y a las importaciones y la elevación de la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

El nuevo modelo busca, por una parte, ampliar el mercado para las mercancías colombianas con el fin de elevar la tasa de ganancia lo cual es posible aumentando el tamaño del mercado interno y vinculándose más y más al mercado internacional, y, por otra, acrecentar el capital disponible en el

(3) Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Integración Nacional 1979-1982*. Bogotá, Industria Continental Gráfica, Ltda. 1980, pp. 293-294

(4) Fernando Rojas. *El estado de los ochenta: un régimen policivo?*, en *CONTROVERSIA*, Nos. 82-83, 1980, pp. 10-13.

país trayendo capital extranjero a competir con el capital nacional.

El PIN se enmarca plenamente dentro de la dinámica de este proceso. Desde el punto de vista del proceso de acumulación de capital la estrechez del mercado se traduce en una reducción de la tasa de ganancia hasta niveles que hacen sencillamente inatractiva la inversión en la industria para la clase capitalista nacional y extranjera. El PIN no es entonces, otra cosa que la respuesta del Estado colombiano a ésta situación, respuesta encaminada a crear en el país las condiciones que aseguren una rentabilidad atractiva a la producción industrial.

La elevación de la tasa de ganancia estimulará naturalmente la actividad inversionista de la burguesía nacional acrecentando así la que podríamos llamar tasa de acumulación interna. Pero además, en la intención de los autores del Plan, atraerá al capital extranjero que en la planificación de sus inversiones no se mueve por criterios altruísticos de "Desarrollo", sino única y exclusivamente por fríos cálculos de rentabilidad económica. Exploremos a continuación en qué forma el PIN es capaz de elevar la tasa de ganancia en Colombia.

a) Ante todo el Plan produce una rebaja de los costos de capital constante. En primer lugar, un programa de inversiones en infraestructura física de transporte (carreteras, puentes, canales, puertos, aeropuertos) rebaja los precios de las materias primas porque reduce los costos de transporte de éstas y los costos de bodegaje, ya que la eficiencia del transporte permite disminuir el stock de materias primas que las empresas industriales tienen que mantener para que no se paralice la producción. En segundo lugar, el programa reduce los costos de circulación de capital al rebajar los costos de comercialización de las mercancías: el transporte de las mismas va a ser más barato en precio y más rápido en tiempo, con lo que se puede reducir aquí también la cantidad de mercancías que es preciso mantener en stock. Dicho en otros términos, se va a aumentar la velocidad de rotación del capital, la cual incide directamente en forma positiva sobre la tasa de ganancia.

b) Por otra parte, el programa contribuye a reducir los costos de capital variable al disminuir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. Esto lo logra esencialmente rebajando

los precios de transporte que ca. Como los de los trabajadores rebajan los precios que tienen que pagar los productores.

Aquí hay que decir que el PIN: la continúa el Plan Rural Integral. El Plan busca no a través de la agricultura. Como el resultado gracias a su familia, que son en sí mismos transportados relativamente baratos a comparación de otros países.

c) Pero además directamente las cosas al permitir que se cree una escala del proceso productivo obviamente en el trabajo.

Sobra indicar la reducción que se va a dar en la tasa de ganancia al crear las condiciones para el fin de todo industrial.

3. Los instrumentos

Junto con

los precios de los alimentos como efecto de la mejora del transporte que permite el desarrollo de la infraestructura física. Como los alimentos constituyen más del 60% del salario de los trabajadores, al hacer los alimentos más baratos se pueden rebajar los salarios y por lo tanto las sumas salariales que tienen que desembolsar los empresarios tendrán que ser menores que con alimentos más caros.

Aquí hay que mencionar otro elemento importante del PIN: la continuación y ampliación del "Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI" de la Administración anterior. Dicho Plan busca elevar la productividad del pequeño campesino a través de una transferencia ágil de crédito y asistencia técnica. Como el pequeño campesino sólo se mantiene en el mercado gracias a la autoexplotación de su fuerza de trabajo y la de su familia, que o no remunera o remunera a niveles increíblemente bajos, el aumento de su productividad redunda casi exclusivamente en una rebaja de los precios de sus productos que son en su mayoría alimentos; estos alimentos, al ser transportados a las zonas urbanas, permiten pagar salarios relativamente bajos a los trabajadores urbanos ya que éstos alcanzan a comprar con ellos los alimentos indispensables para reponer su fuerza de trabajo.

c) Pero además, la ampliación del mercado permite elevar directamente la plusvalía que obtienen las empresas productivas al permitir a los capitalistas una plusvalía relativa creciente: el mayor tamaño del mercado da la posibilidad de producir a una escala mayor con una tecnología y una organización del proceso productivo cada vez más eficientes que inciden obviamente en una mayor productividad de la fuerza de trabajo.

Sobra indicar que tanto las rebajas de los costos de producción que hemos mencionado como el aumento de la plusvalía relativa significan inmediatamente una elevación en la tasa de ganancia. Así, pues, el último objetivo real del PIN es crear las condiciones para una elevación de la tasa de ganancia con el fin de estimular la gran inversión capitalista, ante todo industrial, en Colombia.

3. Los instrumentos del PIN

Junto con el análisis de los objetivos reales del Plan de

Integración Nacional, el recuento y estudio de los instrumentos que se propone utilizar para lograr esos objetivos permite avanzar convenientemente en la comprensión de lo que es en realidad el Plan de Desarrollo.

Para alcanzar el objetivo de la descentralización el PIN menciona los siguientes instrumentos: (a) una eficiente infraestructura de transporte y de medios de comunicación, (b) el desarrollo energético y minero, (c) el Concejo Nacional de Descentralización, (d) las Corporaciones Autónomas Regionales, (e) el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, (f) la orientación de la inversión extranjera, (g) el financiamiento externo y (h) el sistema de contrapartidas nacionales en el sentido de que la Nación vincule sus transferencias a las regiones, según la capacidad y el esfuerzo fiscal de ellas captando no sólo los recursos sino también el compromiso de las regiones de dirigir su propio desarrollo.

Para el objetivo de desarrollar el transporte y los medios de comunicación el Plan se limita a mencionar los instrumentos relativos a su financiación: como el transporte y las comunicaciones son intensivos en capital y como los recursos necesarios exceden las disponibilidades ordinarias, "será necesario hacer un esfuerzo financiero que abarque todas las posibles fuentes, como el crédito interno y externo, los peajes y valorización, entre otros".

El desarrollo de los sectores energético y minero se debe lograr a través de los siguientes instrumentos: una política de precios que refleje las escaseces relativas balanceando de acuerdo a ellas el uso de las diferentes fuentes energéticas y que premie la eficiencia y la conservación, una política adecuada de crédito externo e inversión extranjera, una política apropiada de exportaciones, (por ejemplo, de carbón) que llegue al balance por la vía del intercambio energético internacional, una planeación a largo plazo y con la debida anticipación, la política de infraestructura de transporte y la coordinación a nivel nacional y regional.

La política social del PIN contiene cuatro elementos principales a nivel de instrumentos: un conjunto de diagnósticos que han permitido identificar una nueva realidad y jerarquizar los problemas según su prioridad; una estrategia general que tiende a incorporar el esfuerzo de los individuos y de

las regiones
eficiencia en
jetivos de la
torial el resu
de dos nueve
rigrán accion
población oc
una actitud r
ven las accion
lizaciones y a
limitada dispo

El trabajo
sus instrumen
parte analizar
cuál es la dist
por otra, ver c
gastos contem

A. La distrib

El análisis
de hacer, perm
de vista de su
que implica el
institucional er
recursos dispon
dos a lograr la
la financiación
orientado hacia
completar esa fi

a) Instrum

El PIN ha
loable en la nece
lización de los re
cambio casi rev
pública. Este é
te al sector socia
sectores energéti
el énfasis en la n
la creación de i

las regiones en la solución de los problemas y busca elevar la eficiencia en el sector en general: una especificidad en los objetivos de la política que permite evaluar al nivel global y sectorial el resultado de las acciones (aquí se destaca la inclusión de dos nuevos sectores de la población hacia los cuales se dirigirán acciones específicas: la población menor de edad y la población ocupada en el sector informal urbano); finalmente, una actitud realista sobre el marco financiero en que se mueven las acciones sociales, que incluye la vinculación entre realizaciones y asignación de recursos y el reconocimiento de la limitada disponibilidad de éstos.

El trabajo de interpretación de "qué es el PIN" a partir de sus instrumentos se puede dividir en dos vertientes: por una parte analizar estos instrumentos desde el punto de vista de cuál es la distribución de la carga o el costo social del Plan y, por otra, ver con realismo a dónde van las inversiones y demás gastos contemplados por el Plan.

A. La distribución del costo social del PIN

El análisis de los instrumentos cuyo recuento se acaba de hacer, permite clasificarlos en tres grupos desde el punto de vista de su incidencia sobre la distribución del costo social que implica el Plan: (a) un conjunto de instrumentos de tipo institucional encaminado a elevar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, (b) un conjunto de instrumentos dirigidos a lograr la incorporación del esfuerzo de la población en la financiación del Plan y (c) un conjunto de instrumentos, orientado hacia la consecución de recursos externos para completar esa financiación.

a) Instrumentos institucionales

El PIN hace un gran énfasis desde todo punto de vista loable en la necesidad de lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos del país que, si se lograra, significaría un cambio casi revolucionario en el manejo de la administración pública. Este énfasis es muy marcado ante todo en lo referente al sector social, pero también se lo ve en el manejo de los sectores energético y minero y en el de la descentralización: el énfasis en la necesidad de una planeación de largo plazo y la creación de instituciones de coordinación tales como el

Consejo Nacional de Descentralización y otras que se enumeran, pueden contribuir fuertemente a la racionalización del gasto público a condición de que dichas instituciones no se conviertan en nuevos fortines burocráticos.

Desde el punto de vista de la carga social del PIN, esta tendencia es importante porque se puede interpretar como un esfuerzo por ahorrar recursos que se puedan destinar a financiar las inversiones prioritarias del Plan sin tener que obtenerlos ni de la población en general ni del exterior del país.

b) El esfuerzo de la población

Un aspecto muy saliente del Plan de Integración Nacional que lo distingue de los planes de desarrollo que tuvo Colombia en los últimos años, es el abandono de todo lo que se pa a redistribución de cargas sociales, a transferencias de una región, sector o grupo social de la población a otro, para sustituir tales tendencias por el criterio del esfuerzo propio, por el principio de que es necesario que cada región, cada sector, cada grupo social y, en último termino, cada persona pague individualmente los servicios que recibe del Estado.

Vemos este énfasis en la política de descentralización. Allí se trata de que cada región del país se incorpore al mercado nacional como polo de desarrollo, pero no a través de estímulos de fomento del gobierno central como lo suponen, por lo general, las políticas regionales y sectoriales basadas en modelos de redistribución de los más ricos hacia los más pobres, sino a base de que cada uno financie su propio desarrollo.

Fundamentalmente, cada región no recibe de la totalidad otro beneficio que el de contar con un gran mercado nacional donde pueda realizar sus mercancías y comprar los bienes y servicios que requiere, pero no subsidios de fomento como ayudas externas para su desarrollo. La descentralización regional que plantea el PIN les va a dar ciertamente más autonomía a las regiones del país; pero a la vez es un medio para obtener más recursos para el desarrollo nacional y esos recursos nuevos los tienen que desembolsar las mismas regiones.

La misma tendencia está presente en la política de transporte y comunicaciones. El criterio no es el de hacer redistri-

bución a través de la política social-distribución social-distribución de los puestos en favor de los más ricos. El beneficio de tener los servicios que tienen que pagar. Esa era la forma de las hasta la integración principio del Plan de los más servicios de que tiene que comprar una más llama la atención política tributaria realidad el Plan propugna por el sistema de tarifas

Y, finalmente, en la política social, donde el aumento de la carga financiera (frenando la incorporación del Estado a la solución de los problemas del PIN es que el uso de los servicios por los de educación

c) Los recursos

Colombia es el mundo donde el Estado a la economía socialista, sino el Estado colombiano Interno del país, en la mayoría de los casos extrañar que se dispone el Plan

En teoría se trata de elevar el nivel de vida mediante el transporte con la orientación

bución a través del gasto público como en los países de tendencia social-demócrata. En estos, por un lado se captan impuestos en forma progresiva cargando proporcionalmente más a los más ricos y, por otro lado, se hace gasto público para el beneficio de todos los ciudadanos por igual; los individuos no tienen que pagar extra por la utilización de dichos servicios. Esa era la forma como se financiaban en Colombia las carreteras hasta la introducción de los peajes hace poco tiempo. El principio del PIN es lo contrario: que las obras públicas y demás servicios del Estado se financien con el pago del usuario que tiene que comprar cada vez el servicio que recibe como se compra una mercancía en el mercado. Una de las cosas que más llama la atención en el PIN es la aparente falta de una política tributaria (no se habla en él de impuestos). Pero en realidad el Plan sí tiene una política tributaria muy definida: propugna por el paso progresivo del sistema de impuestos al sistema de tarifas (peajes, etc.).

Y, finalmente, encontramos el mismo énfasis en la política social, donde a la par con la insistencia en la necesidad del aumento de la eficiencia se encuentra el llamado al realismo financiero (freno a todo aumento de recursos) y la estrategia de incorporar el esfuerzo de "los individuos y de las regiones" a la solución de los problemas. Es decir que el principio del PIN es que el usuario pague directamente no sólo por el uso de los servicios de infraestructura de transporte, sino también por los de educación y de salud.

c) Los recursos externos

Colombia se caracteriza por ser uno de los países del mundo donde el Estado es económicamente más débil frente a la economía privada, y esto no comparándolo con países socialistas, sino con los mismos países capitalistas, como que el Estado colombiano controla un mísero 13% del Producto Interno del país, mientras ese porcentaje llega al 40% y más en la mayoría de los países industrializados. Por eso no es de extrañar que se vea incapaz de financiar con los recursos de que dispone el Plan de Integración Nacional.

En teoría sería pensable tratar de solucionar esta dificultad elevando los ingresos por impuestos pero esto es incoherente con la orientación tributaria que hemos señalado; por

su parte, una elevación adicional de tarifas no alcanza en el corto plazo, dado el enorme monto de las inversiones planeadas. Por eso el PIN aboga abierta y decididamente por el crédito externo y la inversión extranjera. El PIN es claramente partidario de que Colombia eleve su deuda externa sustancialmente y de que no sólo admita sino que atraiga al capital extranjero a vincularse a la producción en el país.

En términos de carga social esto significa que serán los mismos colombianos quienes tendrán que pagar por la financiación del PIN pero no de inmediato sino en el mediano y largo plazo y no la carga actual sino una carga acrecentada por los intereses de la deuda externa y por las utilidades que se habrá de llevar el capital extranjero. Las generaciones actuales y las generaciones futuras tendrán que pagar en el futuro estos costos fundamentalmente a través de las tarifas que se exigirán por el uso de las carreteras y por el consumo de la energía que van a generar las inversiones del Plan.

B. La distribución de inversiones del PIN

Otra característica muy específica del Plan de Integración Nacional es el hecho de que no tiene mayor énfasis en la planeación "indicativa", como por ejemplo el Plan de las Cuatro Estrategias que, aunque contenía importantes inversiones estatales, era básicamente un Plan de fomento inmediato a la construcción privada y a las exportaciones y por lo tanto se centraba en crear mecanismos de estímulo a estas actividades. El PIN, por el contrario, consiste esencialmente en un vasto plan de inversiones que sólo mediatamente van a estimular la producción industrial, según hemos expuesto anteriormente.

A propósito de inversiones del Estado vale la pena hacer aquí un paréntesis para decir una palabra sobre la polémica acerca de si el PIN es inflacionario. Cualquier estudiante de segundo semestre de economía sabe que un programa de gasto público acrecentado que se financie a déficit (crédito externo) y que se haga en un momento en que la capacidad instalada del país se halla cercana al pleno empleo como es el caso hoy en Colombia, tiene que ser inflacionario porque significa un aumento de la demanda agregada (por los salarios que ganan los obreros contratados para hacer las obras públicas y

por la compra
y cemento q
no correspon
Por eso el Pl
que el gobier
rios frenando
la actividad
privada com
ciendo así la

Por ser e
tema de la di
evaluarlo. A r
territorio naci
nido real. Los
ca prevista pa
y la urgencia d
los críticos de
de política soc
motivo para qu
ran como un
CONTROVER
discusión elab
primero, la to
junto con su fo
del gasto públ
presupuesto d
nificativos para

El cuadro
gastos presupu
bles, minería y
del 75% del s
año 78 al 79, q
del PIN, se ob
transporte crec
gía y combusti
tes a represen
crecimiento po
gasto en educa
salud disminuy

Por su par
los sectores de

por la compra de maquinaria y materias primas como hierro y cemento que hacen las empresas que las ejecutan) al que no corresponde de inmediato ningún aumento de la oferta. Por eso el PIN, de suyo, es inflacionario. Lo que sucede es que el gobierno trata de contrarrestar sus efectos inflacionarios frenando indirectamente a través de la política monetaria la actividad económica en algunos ramos de la producción privada como el siderúrgico y el de la construcción y reduciendo así la demanda por este lado.

Por ser el PIN esencialmente un plan de inversiones, el tema de la distribución de estas cobra vital importancia para evaluarlo. A raíz de la publicación del Plan surgió en todo el territorio nacional una amplia discusión en torno a su contenido real. Los acontecimientos políticos ocurridos en la época prevista para su promulgación hicieron patente la violencia y la urgencia de la problemática social colombiana, por lo que los críticos del gobierno orientaron sus ataques hacia la falta de política social de la administración Turbay. Fue este hecho el motivo para que los autores y los defensores del PIN lo presentaran como un plan de desarrollo con marcado énfasis social. **CONTROVERSIA** se ha propuesto hacer un aporte a esta discusión elaborando los siguientes cuadros que contienen, el primero, la totalidad de las inversiones que contempla el Plan junto con su forma de financiación y, el segundo, la evolución del gasto público desde 1970 hasta 1982 (según las leyes de presupuesto de los años respectivos) en algunos sectores significativos para los que se encontró información fidedigna.

El cuadro No. 2 permite comparar la evolución de los gastos presupuestales en los sectores de energía y combustibles, minería y transporte, con los de salud y educación (más del 75% del sector social). Centrándose en la transición del año 78 al 79, que marca el cambio de gobierno y el comienzo del PIN, se observa lo siguiente: por una parte, el gasto en transporte creció en un 100.97% mientras los gastos en energía y combustible pasaron de ser prácticamente insignificantes a representar rubros importantes en el presupuesto (su crecimiento porcentual pasa del 1.000%); por otra parte, el gasto en educación creció en un 40% mientras el gasto en salud *disminuyó* en un 15.8%.

Por su parte el cuadro No. 1 nos permite ver que es en los sectores de energía, hidrocarburos, carbón, transportes,

comunicaciones, acueductos, minería y alimentos, donde se concentra el grueso de la financiación externa que refleja el énfasis del Plan. Para los rubros del sector social los porcentajes son insignificantes.

El lector puede continuar los análisis de los cuadros que aquí serían fatigosos. Pero los datos que hemos destacado ciertamente no permiten concluir en ningún énfasis social del PIN. La impresión que da es que el énfasis se da en los sectores de energía, transporte, comunicaciones, minería, etc., y que en el sector social simplemente se mantiene el nivel de gasto público que es forzoso mantener dados los compromisos adquiridos y el hecho de que es imposible cerrar hospitales, escuelas, etc.. Obviamente, como los gastos de funcionamiento en estos sectores son de cualquier forma muy altos, en una presentación del Plan siempre se podrá decir que el PIN contiene "enormes" sumas destinadas a lo social.

CUADRO No. 1

INVERSIONES DEL PIN Y FORMA DE FINANCIAMIENTO

(Millones de Pesos)

Total de Inversiones (en pesos)	Total de Inversiones (en dólares)	Financiación Interna (en dólares)	%	Crédito externo (en dólares)	%

s, donde se
e refleja el
los porcen.

cuadros que
destacado
is social del
n los secto-
ría, etc., y
el nivel de
compromi-
rar hospita-
e funciona-
muy altos,
decir que el
ial.

CUADRO No. 1

INVERSIONES DEL PIN Y FORMA DE FINANCIAMIENTO

(Millones de Pesos)

	Total de Inversiones (en pesos)	Total de Inversiones (en dólares)	Financiación Interna (en dólares)	%	Crédito externo (en dólares)	%
Energía Eléctrica	153.339.0	3.407.5	1.603.3	47.0	1.804.2	53.0
Hidrocarburos	52.695.0	1.171.0	—	—	—	—
Carbón	42.629.0	947.3	331.5	35.0	615.7	65.0
Infraestructura de Transportes	96.090.7	2.135.3	1.649.6	77.2	485.7	27.8
Infraestructura de Comunicaciones	82.022.4	1.822.7	957.9	52.5	864.8	47.5
Acueductos, Alcantarillados y Aseo Urbano	42.857.1	952.3	581.1	61.0	371.2	39.0
Sector Mímico	24.057.0	534.6	229.4	42.9	305.2	57.1
Recursos Naturales Renovables	5.135.8	114.1	—	—	—	—
Sector Agropecuario - Alimentar	40.926.6	909.5	700.6	77.0	208.9	23.0
Plan DRI	21.420.9	476.0	284.7	59.8	191.3	40.2
Política de Atención al Menor	22.365.0	497.0	473.8	95.3	23.2	4.7
Sector Salud	63.169.6	1.403.7	1.318.1	93.9	85.6	6.1
Sector Educación	147.980.0	3.288.4	3.198.3	97.3	90.1	2.7
Programa PAN	11.055.6	245.6	197.6	80.0	48.0	20.0
Programa IPC	4.171.1	92.7	65.2	70.0	27.5	30.0
Desarrollo Regional y Urbano	114.573.0	2.546.0	2.426.7	95.2	119.3	4.8
Ciencia y Tecnología	24.635.7	547.4	547.0	100.0	—	—
TOTAL	949.123.5	21.091.1	16.364.8		5.240.7	

Fuente: Plan de Integración Nacional.

GASTOS PRESUPUESTALES POR SECTORES A PRECIOS CORRIENTES

(Millones de Pesos)

	1970	1971	1973	1974	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Energía y Combustibles	12.9	10.4	13.1	12.6	921.0	2.8	45.1	3.456	4.352	1.904	1.633
Minería	36.2	47.3	26.7	40.1	85.8	2.4	0.5	304.2	455	576.6	720.4
Transporte	2.028.3	2.043.2	2.215	2.536.1	2.827.6	1.153.5	6.511.5	13.038.6	10.408.2	10.449.5	11.119.5
Salud	869.5	1.522.0	2.051.2	2.681.0	5.077.7	7.485.7	8.830.8	7.434.8	10.022.5	12.180.2	14.760.7
Educación	1.975.5	2.418.0	4.769.1	5.665.7	6.834.2	15.582.6	19.883.8	27.828	29.712	36.248	44.223

Fuentes: Leyes de Presupuesto de los Años Respetivos

II. EL TRA

1. El marco

Para en
ción Nacion
ton, donde
organismos
los países
desarrollo de

La Com
pital multina
través de un
nanciero, de
teamericanos
pertenecen, c
los Estados U
mania Federa
jar una comu
actúen en el e
sobre la base
el marco de
colectivos”.

En el ca
ses industriali
objetivos gene
tuación econó
relación de f
desarrollo, y
tengan incólur

La impor
el presidente
bro suyo hasta
ro para asunto
H. Kissinger)
época. Por es

(5) Véase Gilber
Económico

II. EL TRANSFONDO DEL PIN: MARCOS POLITICO Y ECONOMICO

1. El marco Político – La Comisión Trilateral

Para encontrar el trasfondo político del Plan de Integración Nacional hay que trasladarse fuera del país, a Washington, donde en Julio de 1973 se creó la Comisión Trilateral, organismos que dicta la política de los Estados Unidos y de los países capitalistas industrializados hacia los países en desarrollo desde 1976(5).

La Comisión Trilateral fue promovida en 1973 por el capital multinacional vinculado a la producción agropecuaria a través de un grupo privado de representantes del capital financiero, de la industria y del comercio de exportación norteamericanos. Es una Comisión de altísimo nivel a la cual pertenecen, como vértices de un enorme triángulo de poder, los Estados Unidos con Canadá, Europa Occidental con Alemania Federal a la cabeza y el Japón. Sus objetivos son “forjar una comunidad internacional de países desarrollados que actúen en el escenario mundial movidos por intereses comunes sobre la base de frecuentes y formales consultas políticas en el marco de una estructura de planificación de los objetivos colectivos”.

En el campo de la problemática de la tensión entre países industrializados y países en desarrollo y dentro de esos objetivos generales, la Trilateral tiene la tarea de estudiar la situación económico-política a nivel mundial, sobre todo la correlación de fuerzas entre países industrializados y países en desarrollo, y proponer a unos y a otros soluciones que mantengan incólume la estructura de poder vigente en el mundo.

La importancia de la Trilateral radica en el hecho de que el presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, fue miembro suyo hasta su elección presidencial en 1976 y sus Consejero para asuntos de Seguridad Zbigniew Bezinski (sucesor de H. Kissinger) fue presidente de la Comisión hasta esa misma época. Por eso la administración Carter está ocupada por

(5) Véase Gilberto Gómez Arango y Ernesto Parra Escobar, *El Nuevo Orden Económico y la Trilateral*, en *CONTROVERSIA* No. 68-69, 1979.

miembros de la Trilateral que han llevado al gobierno norteamericano la política propuesta por ésta.

Esa política en su aspecto internacional es la que se ha tratado de imponer al mundo en los últimos años, es la que se trata de imponer a los países latinoamericanos incluida naturalmente Colombia y es la que está actuando en el transfondo del Plan de Integración Nacional del actual gobierno.

A. Planteamientos generales de política mundial

Para la Trilateral el fenómeno más característico del mundo actual cuyo manejo "se ha convertido en el problema central del orden mundial para los próximos años" es el de la *interdependencia*.

La interdependencia ha crecido en todos los campos de la vida humana: psicológico, social, económico y político, planteando un problema central que la Comisión describe en la siguiente forma: por una parte, la interacción intensa entre las sociedades a varios niveles es un elemento esencial de las sociedades modernas que comparten la meta de la eficiencia económica y de un nivel de vida adecuado para sus miembros; pero por otra, la interdependencia produce una interferencia mutua a través de las fronteras nacionales que pone en peligro las ventajas que tiene.

La interdependencia es frágil. En la actualidad está amenazada, en primer lugar, por la proliferación nuclear y por los cambios ecológicos y, en segundo lugar, por la pobreza que azota a la mayor parte de la humanidad.

Para la Trilateral el desarrollo actual de la política mundial hace evidente que se requieren cambios profundos a fin de prevenir el colapso y la violencia y de crear condiciones de vida más humanas para los sectores más pobres de la población.

Como marco general considera indispensable un fortalecimiento de la disposición cooperativa y del sentido de comunidad por parte de todos los países, a fin de que el cambio en marcha de la política mundial pueda tener lugar sin disturbios ni colapsos. Es preciso superar las tendencias hacia la inde-

pendencia, la internacional

Y a nivel abarca cuatro jo del sistem desarrollo ecc

Para pre mitar la prod desplegadas e y a impedir c Mediterráneo

Para ma fiende una es lismo de trabo vel internacio nacional, regi ras abiertas, y

B. Política

Pero más les es detener mico de la Tri para impulsar más pobres de

Partiendo fuerzas princip hechos por los pone un progr aliviar la pobri ficación de la viar la pobreza

a) Estabil

Ante todo

(6) Estas se encu System" pub miembros del

pendencia, las tendencias a salirse de la interdependencia internacional.

Y a nivel concreto propone una estrategia global que abarca cuatro tareas principales: preservación de la paz, manejo del sistema mundial de interdependencia, contribución al desarrollo económico y alivio de la pobreza.

Para preservar la paz propone dirigir los esfuerzos a limitar la producción de armas nucleares, a reducir las fuerzas desplegadas en las diferentes áreas de conflicto en el mundo y a impedir que otras regiones del planeta como Africa y el Mediterráneo se conviertan en campos de batalla.

Para manejar el sistema mundial de interdependencia defiende una estrategia basada en cuatro principios: funcionalismo de trabajar paso a paso; fijación de reglas de juego a nivel internacional combinada con un manejo operativo a nivel nacional, regional y local; participación flexible y de fronteras abiertas, y aceptación del cambio evolutivo.

B. Política de desarrollo para los países en desarrollo

Pero más interesante que abordar estos aspectos generales es detenerse a delinear la concepción de desarrollo económico de la Trilateral y la estrategia que propone la Comisión para impulsar el desarrollo y aliviar la pobreza en los países más pobres del mundo(6).

Partiendo del principio de que inevitablemente los esfuerzos principales por el desarrollo económico tienen que ser hechos por los mismos países en desarrollo, la Comisión propone un programa para estimular el desarrollo económico y aliviar la pobreza basado en tres puntos: estabilización, modificación de la estructura de producción y estrategia para aliviar la pobreza.

a) Estabilización

Ante todo la Trilateral está convencida de que la estabi-

(6) Estas se encuentran en el documento "Towards a Renovated International System" publicado en 1977 por R. N. Cooper, K. Kaiser y M. Kosaka, miembros del equipo de trabajo respectivo de la Comisión.

lización de los ingresos de divisas por exportaciones de los países en desarrollo es una condición ineludible para el desarrollo económico de éstos. Si esa estabilización se logra, los países en desarrollo dejarán de sufrir de periódicos déficit en sus balanzas de pagos y contarán en forma continua con las divisas necesarias para financiar las importaciones de los bienes de capital, productos intermedios y materias primas industrializadas que requieren para su desarrollo.

Como primera medida para lograr esta estabilización en carece la conveniencia de que los países industrializados manejen su economía de tal manera que aseguren una demanda estable y vigorosa de importaciones, en especial de las importaciones de los productos primarios (materias primas y alimentos) que constituyen todavía la mayor parte de las exportaciones de los países en desarrollo. Como contrapartida, los países en desarrollo deben abrirse al comercio internacional activando sus importaciones de bienes de capital, bienes intermedios, materias primas industrializadas y bienes de consumo.

Pero considera realísticamente que en la economía real es imposible evitar las fluctuaciones cíclicas a que está sujeta la producción y por eso recomienda tomar otras medidas para estabilizar los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo. Piensa que los acuerdos entre países industrializados y países en desarrollo contribuyen en parte a lograr este objetivo pero son insuficientes. Por eso propone más bien tratar de reducir los riesgos asociados con la producción y comercialización de bienes primarios a través del manejo adecuado de fondos de sustentación. La Comisión no subestima los costos que representa mantener grandes fondos de sustentación ni las dificultades prácticas que conlleva su manejo, pero está convencida de que para muchos productos son la solución.

b) Reestructuración de la producción en los países en desarrollo.

En segundo lugar, la Trilateral propone el establecimiento de industrias productoras de bienes de consumo en los países en desarrollo, que entren a realizar al menos los primeros pasos del proceso de producción de numerosos artículos y

exporten los
lizados.

Critica
muchos país
para el estab
jando las ma
productos q
cesamiento e
ses en desarr
modifiquen s
abiertos al v
que pueden p
desarrollo. S
recurrirse a r
so las restric

Dentro
las empresas
mulo al desar
través de la in
jo empresaria
de capital. "I
deberían recil
ciones apropi
rían aceptar d
nistrar los pa
intermediarios
liados.

c) Aliviar

La Comis
elear sustanci
de los recursos
haciendo éfas
crementar los
servicios sanita
bertura de la ec

Sin embar
nas más eleme
el desarrollo ec

exporten los productos elaborados a los países industrializados.

Critica y sugiere cambiar la estructura de impuestos de muchos países industrializados que crea incentivos artificiales para el establecimiento de industrias de transformación dejando las materias primas libres de impuestos y gravando los productos que ya han pasado por uno o dos estadios de procesamiento en vez de dejar ese tipo de industrias para los países en desarrollo. Y encarece a los países industrializados que modifiquen su política comercial proporcionando mercados abiertos al volumen creciente de productos manufacturados que pueden producir con éxito hoy en día muchos países en desarrollo. Sólo en las más extremas circunstancias debería recurrirse a restricciones de las importaciones y aún en ese caso las restricciones deberían ser temporales.

Dentro de esta estrategia, piensa la Comisión Trilateral, las empresas extranjeras pueden constituir un poderoso estímulo al desarrollo económico de los países en desarrollo a través de la introducción de técnicas más eficientes de manejo empresarial y de comercialización de, nuevas tecnologías y de capital. "Los países que desean el desarrollo económico deberían recibir gustosos a las empresas extranjeras en condiciones apropiadas". Además, los países en desarrollo deberían aceptar de agrado el crédito externo que les puedan suministrar los países industrializados, por ejemplo, a través de intermediarios oficiales como el Banco Mundial y sus afiliados.

c) Aliviar la pobreza

La Comisión considera que los países Trilaterales deben elevar sustancialmente el monto de la ayuda externa, es decir de los recursos que destinan a aliviar la pobreza en el mundo, haciendo énfasis en mejorar la producción de alimentos, incrementar los servicios de salud (que incluyen agua potable, servicios sanitarios y planificación familiar) y ampliar la cobertura de la educación primaria.

Sin embargo, para ella atender a las necesidades humanas más elementales no equivale necesariamente a fomentar el desarrollo económico, aunque concede que es difícil que

una población mal nutrida y que crece rápidamente en malas condiciones de salud logre un progreso económico apreciable. Por eso se considera que el problema de la pobreza tan sólo se puede aliviar con la limosna externa; el problema del desarrollo va por otro lado.

C. El contenido ideológico de la propuesta Trilateral

Fácil es ver que el planteamiento Trilateral que acabamos de esbozar es una propuesta económico-política del todo consistente diseñada con miras a la estabilización de una sociedad económica internacional que funcione eficientemente de acuerdo a las exigencias de valorización y acumulación del capital en la etapa monopolista neocolonial del capital, dominada por el capital multinacional.

La propuesta Trilateral presenta dos vertientes: por una parte, la conservación de las actuales estructuras de poder a nivel internacional que permiten a las clases dominantes de los países industrializados apoderarse del excedente económico generado en los países en desarrollo; y por otra parte, la adecuación de las estructuras productivas y del mercado a las nuevas condiciones de valorización y acumulación del capital surgidas a nivel mundial en las dos últimas décadas.

Con respecto a la primera conviene desentrañar el contenido de los conceptos de interdependencia y pragmatismo con los que se presenta al mundo como un sistema de relaciones neutras entre países aparentemente iguales entre los cuales no hay ni dominadores ni dependientes; cada cual tiene su puesto correspondiente y su función específica dentro del sistema y la única posición racional y constructiva es la de aceptar el lugar que le ha correspondido y desde allí relacionarse con los demás en forma cooperativa respetando las exigencias de la interdependencia a todos los niveles.

¿Qué implica una visión semejante sino una plena aceptación del statu quo mundial a nivel estructural, una plena aceptación del sistema económico internacional? Una aceptación de la división del trabajo aún predominante a nivel mundial en la que los países en desarrollo producen para las multinacionales de los países industrializados materias primas y alimentos (productos primarios), en tanto que a aquellos

les corresponde la tecnología que los hace competitivos a nivel mundial y una acción multinacional a nivel mundial y fin mundial.

Es ese el planteamiento para el desarrollo —estabilización— hacia los países en desarrollo de que así se portación de desarrollo. Un ar países en desarrollo con la producción. ¿Qué significa el capital multinacional de los países primas en s

El gran problema es que los países en desarrollo portar sus recursos, cuales importar complementar una superiores, por el excedente de esta medida pro Multinacionales y bienes de capital para producir y competir con ellos.

Pero la Trilateral tiene un papel importante en los problemas de los países en desarrollo de su parte. Será perjudicial el desarrollo —que atribuye la función indispensable p

les corresponde la producción de bienes de capital y de tecnología que los países en desarrollo deben importar. Una aceptación consecuente de la estructura del comercio internacional y una aceptación de la acción del capital monopolista multinacional a todos los niveles de producción, comercialización y financiación del proceso económico a escala mundial.

Es ese el por qué de la primera de las tres medidas propuestas para el desarrollo económico de los países en desarrollo —estabilizar la exportación de productos primarios de estos hacia los países en desarrollo—, basada en el argumento de que así se aseguran las divisas necesarias para la importación de los bienes de capital que requieren para su desarrollo. Un argumento que excluye la posibilidad de que los países en desarrollo pasen a niveles superiores de acumulación con la producción propia de la tecnología y bienes de capital. ¿Qué significa esta política sino el propósito de asegurar al capital multinacional la disponibilidad de los recursos naturales de los países en desarrollo a fin de que les sirvan de materias primas en su proceso de acumulación de capital?

El gran peligro para el Capital Multinacional consistiría en que los países en desarrollo dejaran de ver su salida en exportar sus recursos naturales a fin de obtener divisas con las cuales importar tecnología y bienes de capital y pasaran a implementar una estrategia de acumulación hasta estos niveles superiores, porque entonces perdería la base de la apropiación del excedente económico generados en estos países. Así, pues, esta medida propuesta por la Trilateral tiende a asegurar a las Multinacionales el monopolio de la producción de tecnología y bienes de capital y la disponibilidad de materias primas para producir y proseguir su carrera de acumulación de capital con ellos.

Pero la Trilateral les atribuye a las empresas multinacionales un papel todavía más explícito en la solución de los problemas de los países en desarrollo dentro de esta primera vertiente de su propuesta. Más aún, considera que para éstos será perjudicial el rechazarlas. De acuerdo con su concepción de desarrollo —que lo interprete como acumulación de capital— les atribuye la función de suministrar aquellos recursos que son indispensables para la acumulación capitalista: eficiente ma-

nejo empresarial, eficientes técnicas de mercadeo, tecnología y capital.

Lo que no dice la Trilateral y hay que destacar en este lugar es que estas cuatro funciones corresponden exactamente a los cuatro mecanismos a través de los cuales las Multinacionales se apoderan del excedente económico generado por el trabajo a nivel mundial. Lo que resulta claro es el hecho de que los conceptos y medidas de política propuestos por la Trilateral no son otra cosa que instrumentos encaminados a crear las condiciones para que el proceso de acumulación de capital en manos de las empresas multinacionales siga siendo posible y actuante en el futuro.

Por su parte, la segunda vertiente de la propuesta Trilateral, es decir la estrategia de desarrollo consistente en la ampliación de los mercados de los países industrializados para los bienes de consumo manufacturados y bienes intermedios que se producen en los países en desarrollo, aparece claramente como una política encaminada a adecuar el orden económico internacional a las nuevas condiciones de reproducción y acumulación de capital a escala mundial, los cuales se han comenzado a imponer visiblemente a partir de comienzos de los años sesenta.

Las nuevas condiciones tienden a prescindir de la polaridad países industrializados —países en desarrollo exigiendo una organización de la producción y la comercialización a escala mundial cada vez más desligada de países individuales, cada vez más genuinamente *transnacional*. Con ellas se impone una nueva división internacional del trabajo que cuestiona la división del mundo en unos pocos países industrializados por un lado, y la mayoría de los países productores de materias primas y alimentos por otro, y obliga a una fragmentación creciente de los procesos de producción en procesos parciales en los más diversos lugares del mundo.

En el cambio de las condiciones de reproducción y acumulación de capital a escala mundial son decisivos tres factores. En primer lugar, la existencia de una reserva de trabajo prácticamente inagotable a nivel mundial, sobre todo en Asia, Africa y Latinoamérica; en segundo lugar, el desarrollo y refinamiento de la tecnología de transporte y comunicaciones que hace la ubicación de la producción industrial y su manejo

cada vez me
tercer lugar,
organización
sos de produ
fuerza de trá
corto adiest
nología con
en ejército i
multinaciona

Estas c
la valorizaci
la mundial l
de producci
des elementa
desarrollo a
ca el desplaz
países indus
Multinaciona
dos. En país
zación sindic
larios son tar

Bajo es
ternacional d
vieren en
por eso las e
ganizar la p
fábricas en e

A la lu
gunda estrat
cuar el mund
Internaciona
nacionales. I
economías n
constituye u
pone plena
países indus
países en des

Pero ro
lo que las M
por la altern

tecnología cada vez menos dependiente de distancias geográficas; y, en tercer lugar, el desarrollo y refinamiento de la tecnología y la organización del trabajo que permite dividir complejos procesos de producción en unidades elementales tales que inclusive fuerza de trabajo no calificada los puede realizar con sólo un corto adiestramiento. El desarrollo del transporte y de la tecnología convierten a la reserva mundial de fuerza de trabajo en ejército industrial de reserva mundial al servicio del capital multinacional en cualquier región del mundo.

Estas condiciones significan desde el punto de vista de la valorización del capital, el imperativo de reorganizar a escala mundial la producción de aquellos artículos cuyo proceso de producción se puede descomponer de tal manera en unidades elementales que cada una se puede producir en países en desarrollo a costos tan bajos que los costos extras que implica el desplazamiento de la producción a sitios fejanos de los países industrializados donde están las casas matrices de las Multinacionales que los producen, quedan sobrecompensados. En países en desarrollo con alto desempleo, baja organización sindical y un gran ejército industrial de reserva, los salarios son tan bajos que esto es posible.

Bajo estas condiciones se impone una nueva división internacional del trabajo, porque los países en desarrollo se convierten en sitios rentables para la producción industrial. Y por eso las empresas multinacionales han comenzado a reorganizar la producción en forma transnacional ubicando sus fábricas en estos países.

A la luz de estas breves indicaciones resulta nítida la segunda estrategia de la Trilateral en pos del objetivo de adecuar el mundo capitalista a las exigencias de la Nueva División Internacional del Trabajo en beneficio de las empresas Multinacionales. Es evidente que la actual estructura de países con economías nacionales protegidas por una conciencia nacional, constituye un obstáculo para la implantación de esta, que supone plena libertad de mercado en los dos sentidos: de los países industrializados hacia los países en desarrollo y de los países en desarrollo hacia los países industrializados.

Pero romper directamente esta estructura es difícil. Por lo que las Multinacionales han optado a través de la Trilateral, por la alternativa de lograr su objetivo por la vía indirecta: al

proponer como medida de desarrollo para los países en desarrollo, que los países industrializados abran sus mercados a los bienes manufacturados que se producen en aquellos, no están haciendo otra cosa que abrirse a sí mismos las puertas posibilitándose el fragmentar la producción a escala mundial en los países en desarrollo para lograr las combinaciones óptimas de capital y fuerza de trabajo que aseguran el máximo de acumulación; es obvio que esto no es posible si la comercialización de los productos elaborados en esos países hacia los países industrializados es obstaculizada por las legislaciones aduaneras.

D. El PIN y la propuesta trilateral

Para concluir este capítulo y volviendo explícitamente al PIN, quien lo haya leído con un mínimo de atención no podrá menos de advertir en él el influjo patente de la propuesta Trilateral. No sólo porque en él se alude literalmente a la famosa "interdependencia", sino sobre todo porque las medidas claves de política contenidas en ella se encuentran en puntos así mismos claves del Plan.

Mencionaremos ante todo el objetivo final del PIN de crear un mercado nacional integrado y eficiente a través del desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones que se considera casi como una "condición previa para que el país pueda desarrollar con éxito su capacidad exportadora y pueda vincularse de lleno al intercambio internacional de bienes y servicios". Sin esa dimensión no "puede competir la producción nacional con las importaciones y no se puede, así mismo, competir con nuestras exportaciones en el exterior". Es decir, que el Plan de Integración Nacional se propone insertar al país más y más plenamente en la economía internacional a través de la promoción de las exportaciones y la apertura a las importaciones realizando el ideal de mercado libre, abierto, que hemos visto propone la Trilateral.

Como muestra de esta tendencia basta con aludir a la política de liberación de las importaciones emprendida por el gobierno actual y que ha chocado con la justificada crítica de la industria nacional que cada día se hace sentir en la prensa colombiana.

El PIN c
te: sus objeti
timular a mec
mentos de pe
industria naci
el torrente de

Por otra
cional se vinc
reactivación d
extranjera. La
do en cuatro t
casa población
cursos y gran
y gran poblaci
sa población (a
atención a los
terceros, pero
sario por los ú

Por eso e
se interese po
aprovechar las
lombia de man
lativas. Eso es
ducción de una
de la producci
lo que parece
últimos años.

En segund
gumentación q
para los países
PIN acepta qu
país multiplica
les y continúa
tecnología en e
timismo con qu
níquel: según e
estos minerales
divisas que nec
sarrollo".

El PIN contiene en este punto una contradicción flagrante: sus objetivos son, como lo destacamos anteriormente, estimular a mediano plazo la industria nacional; pero sus instrumentos de política económica van directamente a destruir la industria nacional porque esta será incapaz de competir con el torrente de productos importados del exterior.

Por otra parte es muy dudoso que la industria multinacional se vincule masivamente a nuestro país produciendo la reactivación de la inversión industrial esperada de la inversión extranjera. La Trilateral tiene clasificados los países del mundo en cuatro tipos: países con grandes recursos naturales y escasa población (Venezuela, Argentina), países con grandes recursos y gran población (México), países con escasos recursos y gran población (Brasil) y países con escasos recursos y escasa población (Colombia, Chile). Plantea prestar especialísima atención a los primeros y bastante atención a los segundos y terceros, pero no preocuparse más de lo estrictamente necesario por los últimos.

Por eso es muy posible que el capital multinacional no se interese por producir en Colombia y más bien se limite a aprovechar las oportunidades comerciales inundando a Colombia de manufacturas extranjeras y por actividades especulativas. Eso es lo que le ha sucedido a Chile, donde la introducción de una política como el PIN ha llevado a reducciones de la producción nacional hasta del 11% en un año y es lo que parece que ha sucedido en nuestro país en los dos últimos años.

En segundo lugar, el PIN entra de lleno y adopta la argumentación que justifica la primera estrategia de desarrollo para los países en desarrollo propuesta por la Comisión. El PIN acepta que el futuro de Colombia está asegurado si el país multiplica la exportación de sus propios recursos naturales y continúa perpetuamente importando bienes de capital y tecnología en el mercado internacional. Baste recordar el optimismo con que se defiende la gran inversión en carbón y en níquel: según el Plan, el país debe redoblar la explotación de estos minerales para exportarlos y con ellos obtener las divisas que necesita para seguir lo que allí se llama su "desarrollo".

Pero por ninguna parte se advierte siquiera como posibilidad la alternativa de promover en el país la producción de bienes de capital y de tecnología, alternativa que sugeriría tratar de conservar los propios recursos naturales y hacer una verdadera industrialización como fue la industrialización de los países que hoy llamamos desarrollados, es decir, una industrialización encaminada a producir bienes de capital y de tecnología. El PIN plantea, por lo tanto, el mantener a Colombia en su estado actual de dominación y dependencia con respecto al mundo industrializado.

En tercer lugar, el PIN acepta la segunda estrategia de desarrollo propuesta por la Comisión Trilateral en el sentido de que defiende como necesaria la vinculación redoblada del capital multinacional a la producción en el país y la admisión del crédito externo cada vez en mayores proporciones. En efecto, como se vió en el capítulo anterior, el Plan preve la financiación de los grandes proyectos energéticos y de infraestructura de transporte y comunicaciones con crédito externo y la de los proyectos mineros atrayendo la inversión extranjera, es decir el capital multinacional.

Colombia se ha diferenciado de los países más grandes de Latinoamérica (el Brasil, México y la Argentina) por el hecho de que en él la inversión extranjera y el crédito externo son relativamente modestos y no han llegado a asfixiar su economía como sucede en esos países donde casi la mitad de las exportaciones tiene que ser destinada a pagar los intereses y amortización de la deuda externa y a cubrir la remesa de utilidades de las compañías extranjeras hacia el exterior. Pero esa situación va a cambiar radicalmente con el PIN: el país se va a ver pronto hipotecado en medida creciente para con el mundo industrializado y desangrando por la salida de utilidades de la inversión extranjera. Y eso se acepta sin ambages: el PLAN considera como un gran logro que debe proseguir el aumento del 250% experimentado por la inversión extranjera en 1979 y \$ 13.968 millones de la adición presupuestal para 1979 se financió con un crédito del Chemical Bank.

Estas breves indicaciones deben servir para motivar al lector a profundizar en el análisis, lo que hará sin dificultad. Lo que queda claro es que en el PIN hay una clara aceptación de la posición de inferioridad que ocupa Colombia en el panorama mundial y de la estructura de poder impuesta al

mundo por la multinacionalización de las exigencias de las a nivel m la Comisión.

2. El Marco E

La Escuela de

A. Ideas

A las do les conoce tan *tivistas*. Desde corriente de p no a los *fiscaliz*

Con el f de la concepc nes en la form por la otra, se mentos teórico lugar, las princ vidad económi rio, un paralelo

El enfoqu dos diferentes siendo éste últ lumen total de los bienes pro den al mundo velocidad de r rresponden al fecta equivalen formula la sigui

P = preci
Q = volun
M = cantid
V = veloci

mundo por la Trilateral y, detrás de ella, por las empresas multinacionales. Y que el PIN mismo es un esfuerzo de adaptación de las condiciones del aparato productivo del país a las exigencias de acumulación de capital en manos multinacionales a nivel mundial, expresadas a través de las propuestas de la Comisión.

2. El Marco Económico

La Escuela de Chicago y los últimos Planes de Desarrollo

A. Ideas Centrales

A las doctrinas económicas de la escuela de Chicago se les conoce también con el nombre de *monetaristas* o *cuantitativistas*. Desde el punto de vista de la política económica esta corriente de pensamiento se presenta como el enfoque alternativo a los *fiscalistas*, *estructuralistas* o *keynesianos*.

Con el fin de entender cuáles son los puntos centrales de la concepción monetarista de una parte y sus implicaciones en la formulación de programas de desarrollo económico por la otra, se intentará describir, en primer lugar, los fundamentos teóricos del pensamiento cuantitativo y, en segundo lugar, las principales consecuencias de su aplicación en la actividad económica concreta, estableciendo cuando sea necesario, un paralelo con la escuela estructuralista.

El enfoque clásico reconocía la existencia de dos mundos diferentes: el real y el monetario (dicotomía clásica), siendo éste último un reflejo del primero. Los precios y el volumen total de la producción (es decir, el valor monetario de los bienes producidos en un período de tiempo) corresponden al mundo real; la cantidad de dinero en circulación y la velocidad de rotación de éste (número de transacciones) corresponden al mundo monetario. Puesto que debe existir perfecta equivalencia entre la actividad real y la monetaria, se formula la siguiente identidad:

$$PQ = MV$$

- P = precios,
Q = volumen total de la producción,
M = cantidad de dinero en circulación,
V = velocidad de rotación del dinero.

Suponiendo que hay pleno empleo, Q permanecerá comportándose como una variable exógena y puesto que V no puede ser modificada en el corto plazo, también deberá considerarse exógena. En consecuencia, sólo P y M son endógenas y entre las dos se establece una relación de causalidad, donde M es el polo determinante; esto quiere decir que a un aumento o disminución de M debe corresponder una variación de P en el mismo sentido.

La teoría clásica de los precios afirma que éstos dependen de la cantidad de dinero circulante; por tanto sólo a través de M se puede incidir en el aumento o disminución de los precios, a la vez que las variaciones de éstos se explican por el cambio en M. Además, en el largo plazo, los precios influyen en el comportamiento de los salarios y el empleo.

En líneas generales, la escuela de Chicago sigue los mismos principios definidos por los clásicos; el teórico contemporáneo más representativo del enfoque cuantitativo es Milton Friedmann; para éste la principal explicación de la inflación (crecimiento permanente de los precios) es el aumento de los medios de pago. (M). Los trabajos empíricos de Friedmann intentan analizar el comportamiento de la cantidad de dinero y los precios con el fin de predecir situaciones futuras; desde esta óptica, la intervención del Estado en la actividad económica tiene como finalidad primordial el control de los medios de pago a través de cualquiera de las formas posibles de emisión o contracción monetaria. Como seguidores de la escuela clásica, los monetaristas insisten en liberar, en la medida de lo posible, las fuerzas del mercado. La ecuación cuantitativa ($PQ = MV$) exige respetar la autonomía del mercado y confiar en los correctivos propios del sistema capitalista. Esto significa en términos reales:

- 1) *Liberación de importaciones y exportaciones*, por consiguiente, se rechaza cualquier estrategia económica que implique darle prelación (con altos costos) a un desarrollo de tipo nacional. Frente a las alternativas que persiguen proteger a la industrial del país, se propone incrementar la productividad independientemente de las consecuencias que ello pudiera traer para la empresa autóctona;
- 2) *Liberación de tasas de interés*, puesto que la efectividad de una política económica basada en el manejo de las

tasas de in
y el invers
no existir
otro decid
aquí se co
tranjera so
siempre y
netaria pue

3) *La po*
de inv
crementar s
tasas de gar
brá alicient
crear otras
mucho men
conduce el
dificar la di
cursos entre
más, las pol
nes en M y e

4) *La infla*
tativista
eficiente de l

B. La teoría bia

Después
mía de merca
instrumentos
contradicción
Por esta razón

(7) El flujo de
a las condic
cional; si el
capitales en
de interés in

(8) CABRERA,
No. 161, Sep

tasas de interés es mínima, debe procurarse que el ahorrador y el inversionista se enfrenten en el mercado de capitales y al no existir distorsiones en las tasas de interés, el uno como el otro decidirán teniendo presente el costo real del dinero. De aquí se concluye que tanto la inversión nacional como la extranjera son convenientes, independientemente de su origen, siempre y cuando los cambios que produzcan en la masa monetaria puedan ser controlados;(7).

3) *La política fiscal* no debe obstaculizar las posibilidades de inversión; el empresario en el momento de decidir incrementar su capital analiza el peso de los impuestos sobre las tasas de ganancia esperadas; si aquellos son muy altos no habrá alicientes para desarrollar las empresas existentes o para crear otras nuevas. En líneas generales, el mecanismo fiscal es mucho menos eficaz que el monetario: "a lo que finalmente conduce el uso de los instrumentos de política fiscal es a modificar la distribución del producto y la asignación de los recursos entre el sector público y el sector privado"(8). Además, las políticas fiscales de alguna manera implican variaciones en M y en ese sentido son más o menos útiles;

4) *La inflación* es un fenómeno monetario; para los cuantitativistas el control de la inflación dependerá del manejo eficiente de los medios de pago.

B. La teoría cuantitativa y los planes de Desarrollo en Colombia

Después de la crisis de 1930 todos los países con economía de mercado han venido recurriendo conjuntamente a los instrumentos monetarios y no monetarios para solucionar las contradicciones y crisis permanentes del sistema capitalista. Por esta razón es muchas veces difícil señalar la frontera don-

(7) El flujo de capitales hacia dentro o hacia fuera del país debe responder a las condiciones de liberalidad del mercado de capitales a nivel internacional; si el dinero para invertir es interno o no, poco importa pues estos capitales entrarán o saldrán en el momento que los diferenciales de tasas de interés interna y externa lo determinen.

(8) CABRERA, MONTES, "Dinero, Precios y Causalidad" Banca y Finanzas No. 161, Sept. 1978.

de termina una política y empieza la otra; no obstante, este ejercicio tiene plena justificación en el caso colombiano por cuanto en los últimos planes de desarrollo se ha dado (de acuerdo a los objetivos del momento) mayor importancia al enfoque monetario o al enfoque estructuralista.

Las *CUATRO ESTRATEGIAS* enfatizan los cambios de tipo estructural, el aspecto más importante es el incremento de la demanda agregada. En primer lugar se quiere generar empleo a través del mayor desarrollo de la construcción, el aumento del número de trabajadores incidirá en niveles más elevados de ingresos; la demanda adicional de bienes y servicios se dirigirá en un primer momento hacia los bienes-salario (especialmente productos agropecuarios); éste proceso hará necesario intensificar la producción agrícola de tal manera que no sólo responda a la demanda interna sino que genere excedentes que posibiliten la diversificación de las exportaciones. Finalmente y con la buena intención de mejorar la distribución del ingreso, el Plan pretende crear los instrumentos que canalicen los beneficios de la producción en favor de la mayoría de la población. Es conveniente señalar que las primeras tres estrategias (construcción, productividad agrícola y diversificación de las exportaciones) son perfectamente coherentes con un modelo neo-keynesiano, de acuerdo con el cual se enfatizan las acciones sobre las variables de tipo estructural (empleo, productividad, demanda, etc.).

PARA CERRAR LA BRECHA da prioridad a las políticas monetarias sobre las estructurales. Como veremos a continuación, sólo la política fiscal presenta desviaciones frente a la ortodoxia cuantitativa. El primer gran objetivo del plan es garantizar un control monetario eficiente. Este enfoque tiene dos explicaciones: en primer lugar, López empieza a sentir de manera directa el flagelo inflacionario acompañado de una situación social crítica (recuérdese el paro cívico del del 77); en segundo lugar, las Cuatro Estrategias no habían logrado controlar el incremento de los precios a través de los mecanismos estructurales que había planteado. Para concretizar esta propuesta, la Junta Monetaria se convierte en el organismo que más incidencia tiene en las orientaciones de la Planeación en el corto plazo.

La segunda propuesta del Plan es la liberación de importaciones y exportaciones; evidentemente, esta política sólo se

cumplió d
gremios re
Independie
gia, se quie
neoliberal.

Finalm
una reform
ses de los e
correspond
rales, sin e
orientación
conseguir p
gramas soci
americanos
desarrollo d
trumentos
sector mode
cesarios par
vés de los ll
de responde
dial y las di
tinoamerican
ta de una dis

Una ca
de los plane
nómico expl
programas de
zón, al tratar
un esfuerzo
de la lectura
yacente.

Aparent
(descentraliza
llo del transp
llo del sector
estrategia soci
plan de desar
examina el ca
mulgación, se
ción. Hay un

cumplió dentro de los marcos restringidos permitidos por los gremios representativos de diversos intereses "nacionalistas". Independientemente del éxito que haya tenido esta estrategia, se quiere enfatizar aquí tan sólo su carácter típicamente neoliberal.

Finalmente, y es el punto "contradictorio", se propone una reforma tributaria demasiado "socialista" para los intereses de los empresarios nacionales y extranjeros. A pesar de no corresponder esta política fiscal a criterios estrictamente liberales, sin embargo es bastante comprensible dentro de la orientación general del Plan, puesto que con ella se aspiraba conseguir parte de los recursos que deberían financiar los programas sociales: DRI, PAN, IPC. En general, los países latinoamericanos se han visto abocados a definir sus programas de desarrollo de manera dual: por un lado se identifican los instrumentos que garanticen una mayor productividad para el sector moderno y por el otro, se fijan los requerimientos necesarios para el crecimiento de los sectores informales a través de los llamados "Programas Sociales"; esta dualidad trata de responder a la penosa realidad (captada por el Banco Mundial y las diversas agencias internacionales) del desarrollo latinoamericano: un mayor aumento de la productividad a costa de una distribución cada vez más desigual del ingreso.

Una característica del PIN que lo diferencia claramente de los planes anteriores, es la falta de un modelo macroeconómico explícito. Este hecho reduce el Plan a un paquete de programas de inversión bastante desarticulados; por esta razón, al tratar de estudiar la coherencia del PIN debe hacerse un esfuerzo conceptual notable con el fin de extraer a través de la lectura "entre líneas", el modelo de desarrollo subyacente.

Aparentemente los objetivos definidos como prioritarios (descentralización económica y autonomía regional, desarrollo del transporte y de los medios de comunicación, desarrollo del sector energético y minero, desarrollo de una nueva estrategia social) llevarían a la conclusión que se trata de un plan de desarrollo de tipo estructuralista; no obstante, si se examina el carácter de los debates originados a raíz de su promulgación, se constata que el fantasma permanente es la inflación. Hay un sinnúmero de inquietudes sobre la forma como

debe financiarse el Plan, la pregunta reiterativa es: ¿hasta dónde genera inflación el PIN?

Por el momento nos interesa constatar dos situaciones reales:

- 1) La no existencia de un modelo macroeconómico que articule los distintos programas de inversión.
- 2) Una preocupante tendencia inflacionaria que fácilmente puede acentuarse con los desembolsos necesarios para financiar los programas de inversión.

Además de estos puntos que tocan directamente con el Plan, debe advertirse que la política económica del presidente Turbay se ha caracterizado durante estos dos años por la gran importancia dada a la estabilización de los medios de pago. Las decisiones de la Junta Monetaria relativas al control de la oferta monetaria han originado severas críticas de los industriales, comerciantes, agricultores y constructores; en esta "danza de los millones" improductivos los únicos beneficiados han sido el sistema bancario y los demás intermedios, financieros, amén de la especulación extralegal).

Junto a estos hechos de tipo monetario, la política del gobierno ha presentado rasgos claramente neoliberales:

- a) Incremento de la producción y el empleo a través de la ampliación de la competencia interna y externa.
- b) Política fiscal al servicio de intereses claramente capitalistas. La Reforma Tributaria aprobada por el actual gobierno se ha considerado que responde a objetivos contrarios a la reforma del 74(9).
- c) Liberación de las tasas de interés y menor restricción al ingreso del capital extranjero.

(9) "Si pasamos a reflexionar sobre la lógica interna de la Ley de Alivio Tributario, encontramos que en ella misma se da la respuesta a esta inquietud: la Ley busca "fomentar la capitalización" o, dicho con otras palabras, incentivar la acumulación de capital". PARRA, *Economía Colombiana*, en CONTROVERSIA 75-76, p. 41.

d) Tratamiento

Estos p
combinar (si
tión del gob
Lo delicado
racción entre
cada día es
completamen
lados teórico
articulación.

En sínt
modelo apare
de las implica
su financiación
medios de pa

Además
respondiente
Como se obs
el tratamiento
bién aquí de
tiva coherente
la introducció
tidad de dine
tando sino qu
ciencia y prod

(10) Cuando el P
en el sector
sino que tar
independient
informal o er

- d) Tratamiento de la inflación como un problema exclusivamente monetario.

Estos puntos nos llevan a pensar que el PIN tendrá que combinar (si quiere mantener continuidad con la actual gestión del gobierno) políticas monetarias con estructuralistas. Lo delicado del asunto no radica en que deba darse la interacción entre estos mecanismos, pues como se anotaba antes, cada día es más difícil optar por un camino desconociendo completamente el otro, sino en la carencia absoluta de apostulados teóricos y de instrumentos prácticos que garanticen la articulación.

En síntesis, parecería que el PIN definiéndose por un modelo aparentemente estructuralista no ha caído en cuenta de las implicaciones que ello tiene desde el punto de vista de su financiación y de la consecuente política de control de los medios de pago que se deriva de allí.

Además de este dualismo queda otro sin resolver: el correspondiente al desarrollo de los sectores formal e informal. Como se observaba al discutir PARA CERRAR LA BRECHA el tratamiento de los "Programas Sociales"(10) se hace también aquí de manera exógena y marginal a cualquier alternativa coherente de desarrollo económico. Hay no obstante en la introducción de Wiesner un llamado para que la gran cantidad de dinero dedicada a estos programas no se siga malgastando sino que ella contribuya a aumentar los niveles de eficiencia y productividad.

(10) Cuando el PIN se refiere a los "Programas Sociales" está pensando no sólo en el sector informal (aunque éste sea el objeto directo del DRI, PAN, IPC) sino que también se refiere en general a la educación, salud, cultura, etc., independientemente de que la población beneficiaria se ubique en el sector informal o en el formal.