

Presidente de la República

César Gaviria Trujillo

Del subdesarrollo al desarrollo equilibrado

Plan de desarrollo La Revolución Pacífica

Todos los actos de un pueblo están siempre llenos de un simbolismo que los rodea y los explica y que permite su interpretación. Este acto que hoy nos reúne no es una excepción a esa regla de las civilizaciones y es por ese motivo que hemos querido llevarlo a cabo aquí, en la ciudad de Santa Marta, en la Quinta de San Pedro Alejandrino donde terminará sus días el Libertador Simón Bolívar, acompañados de las gentes de la Costa Atlántica, no sólo para subrayar la múltiple naturaleza que nos hace a los colombianos tan complejos al ser, a la vez, andinos y llaneros, caribes y amazónicos, sino también para afirmar una vez más el compromiso que tiene la nación con un proceso de conquista de mercados intencionales que nos llevará del subdesarrollo a un desarrollo equilibrado y justo, a un futuro próspero y pacífico, al llegar al siglo XXI.

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

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

Ha habido un proceso abierto de elaboración del Plan de Desarrollo en el seno del Gobierno. Además, muchos de los capítulos, luego de su aprobación, han sido objeto de presentaciones por parte de los ministros del ramo, quienes han recorrido el país con este fin. Los capítulos de inversión social en Educación y Salud, por ejemplo, han tenido una amplia publicidad. Y son tan importantes que en algunos momentos me referiré a ellos de manera más específica.

Es probable, sin embargo, que al examinar la recopilación completa de documentos que ha aprobado el Conpes y que constituyen el primer volumen del Plan de Desarrollo, se perciba un cambio de orientación en la acción del Estado. Quisiera referirme brevemente a esto.

Una planeación seria

En Colombia, donde existe una larga tradición de planeación económica seria y competente, los Gobiernos han seguido siempre la misma fórmula. Consistía en tratar de extender, bajo la penuria relativa de un país subde-

sarrollado, la tolda protectora del Estado para cubrir un campo de actividades cada vez más extenso, con el objeto de llenar vacíos reales o imaginarios. Lo anterior no se debe interpretar como una crítica extrema o una acusación de falta de criterio. No hay otro país del continente que haya cambiado tanto, tan rápido, como Colombia. Si hace sesenta años se contaba entre los más atrasados de la región, hoy se le señala entre aquellos que ostentan las mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo. Esto no ha sido fruto del azar, sino del esfuerzo sostenido de los ciudadanos, que no han cejado en su empeño de forjarse un futuro próspero y también, es preciso reconocerlo, del trabajo responsable de los Gobiernos. Los Planes de Desarrollo son un ejemplo digno de la continuidad de propósito de sucesivas administraciones.

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

El modelo de desarrollo

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

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

No hay duda de que la Asamblea Constituyente fue el último de estos esfuerzos de hacerle frente a la crisis con más democracia y con imaginación, el más ambicioso de todos, tanto por la importancia del proceso político como por la magnitud de las reformas adoptadas en todos los frentes.

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

El cambio de fórmula

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

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

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

Para ello, el Gobierno recogerá la tolda vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas muy precisas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad es mayor. Fortalecerá la justicia y la seguridad, proceso que ya ha iniciado con vigor y en el que hay mucho por hacer. Invertirá en la construcción de obras de infraestructura de transporte para garantizar el éxito de la apertura comercial. Nuevas vías de acceso comunicarán los centros de producción con los puertos. Estos son los llamados «Corredores de apertura», donde se transportarán los productos de exportación e importación. Es la apertura, por lo tanto, la que otorga una racionalidad inmediata al Plan Vial de la Nación, que en el pasado se trazaba sobre el mapa de un país aislado del mundo y de sus mercados. Hoy vamos a concentrar los recursos en las carreteras prioritarias, con el propósito de construirlas rápido y bien. Entre ellas se destacan la Troncal del Magdalena, la Ruta al Pacífico y la Marginal del Llano.

De igual manera, el Plan describe cómo y con qué recursos se rehabilitará la red férrea y se modernizarán los puertos, de acuerdo con criterios de rentabilidad. En lo que concierne a la red férrea, el programa comprende un total de 1.600 kilómetros.

Las tres primeras líneas hacen parte del corredor del Atlántico, que es prioritario por los grandes volúmenes de carbón, de café y de otros productos que se transportan. Las demás estarán asociadas a cargas conocidas y predecibles que aseguran la rentabilidad de los proyectos. La rehabilitación del ferrocarril del Pacífico está siendo evaluada a la luz de sus posibilidades económicas.

El Gobierno, en su voluntad por aplicar el principio de reformar para pacificar, que en educación se traduce en educar para liberar, aumentará la cobertura y la calidad de la educación otorgando subsidios para garantizar el acceso de todos los niños a la primaria, elevar la cobertura de educación secundaria del 46 al 70% en cuatro años, además de extender el año preescolar de manera gradual a todos los niños del país. Se sentarán, además, las bases para alcanzar la cobertura total en el año 2000.

En salud, el Plan contempla mecanismo e inversiones para asegurar una atención básica de salud para el 80% de la población más pobre. El reto de la política de salud consiste en aumentar la cobertura del sistema oficial en atención primaria, por medio de fondos de salud departamentales y municipales y equipos extramurales con cobertura directa en las zonas de escasos recursos.

Fundamental en el área de la salud es la inversión en acueductos y alcantarillados, cuya ausencia causa graves problemas de salud, sobre todo en la población infantil. El Plan explica cómo el Gobierno promoverá la extensión de los servicios públicos esenciales de acueducto y alcantarillado a millones de colombianos. Durante los próximos 4 años, la cobertura de acueductos aumentará del 94 al 96% en las grandes ciudades intermedias, del 82 al 91 % en las ciudades de menos de cien mil habitantes, y del 24 al 35% en las zonas rurales.

Así mismo, se aumentará la cobertura del alcantarillado del 87 al 93% para las grandes ciudades, del 62 al 63% en el resto de la zona urbana, y del 8 al 14% para las zonas rurales.

Las anteriores metas se lograrían con los recursos que ya se han programado para inversión. Aunque en el esquema descentralizado, el agua y el alcantarillado son responsabilidad municipal, el gobierno activará, de manera especial, los créditos de Findeter y los apoyos de desarrollo institucional. De esta forma, con el esfuerzo humano y fiscal de las localidades, se podrá atacar uno de los problemas más graves de la población colombiana.

En el tema de la frontera agrícola, el Plan de la «Revolución Pacífica» es ambicioso. Gracias a la heterogeneidad de los climas y de los suelos y a que Colombia acusa de una relativa escasez de suelos con vocación agrícola, se hace necesario que el Gobierno emprenda un gran programa de adecuación de tierras. El Plan explica por qué se hace necesario invertir cuantiosos recursos estatales en riego y drenaje para adecuar tierras y de qué manera serán invertidos, así como los beneficios de esto. Pero basta con ilustrar cómo, con uno solo de los proyectos de adecuación de tierras, en las 35.000 hectáreas beneficiadas en el futuro distrito del Ariari, se generará empleo directo para aproximadamente diez mil personas.

Lo cierto es que el beneficio de estas obras de adecuación, que recuperarán en un periodo de diez años cerca de seiscientas mil hectáreas —el doble de lo adecuado por el sector público en toda su historia—, comprometerá una inversión cercana a un billón de dólares (US \$1.061 millones).

Por último, se construirán o mejorarán 500 mil viviendas, superando los esfuerzos del pasado. Se trata de una política de vivienda que ha sido ya ampliamente explicada y en la que no me detendré en esta ocasión.

El medio ambiente

Una visión de largo plazo del desarrollo de nuestro país no puede dejar a un lado el problema del medio ambiente. Si la erosión, la deforestación y la contaminación de los aires, las aguas y los suelos siguen su ritmo actual, el crecimiento económico y la misma viabilidad de nuestra sociedad estarán seriamente comprometidos. El Plan contempla diversos mecanismos para hacerle frente a estas amenazas, dentro de los que ha contemplado, entre otros muchos, la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

El efecto de este Plan es alcanzar tasas de crecimiento satisfactorias, que le permitan al país salir de la pobreza en un plazo razonable. Además, la inversión social permitirá reducir el nivel de pobreza de nuestra sociedad en cerca de 3,5 millones. Es de esta manera, y no perseverando en los modelos económicos que agotaron ya sus posibilidades como crearemos más y mejores empleos y cómo daremos solución al aparente conflicto entre equidad y crecimiento.

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

El programa económico

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

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

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

Las distintas partes del Plan, que versan sobre temas muy variados, se inspiran en unos mismos principios, que se repiten con frecuencia. Se admite la responsabilidad del Gobierno por mantener condiciones macroeconómicas estables, incluyendo el equilibrio fiscal y monetario. Los capítulos de financiación y programación macroeconómica, que analizan el costo de todos los programas que se proponen y examinan las condiciones requeridas para alcanzar un crecimiento mayor, hacen hincapié en este punto.

El sector armado.

Hemos otorgado al sector privado una atmósfera sana para que adelante sus proyectos e iniciativas, con reglas de juego claras. Las reformas en la estructura de los mercados, que se describen en un capítulo separado, tienen el objeto de fomentar la eficiencia y la competitividad en el país, eliminando escollos de índole microeconómica. Con ello, la apertura de la economía nos conducirá por un sendero de crecimiento y oportunidad. En este contexto, vale la pena destacar la política de ciencia y tecnología, que impulsará la modernización del sector productivo, con una alianza inteligente entre los empresarios y el estado.

En tiempos en que se hace necesario que el estado no administre mal aquellas cosas que el sector privado administraría de manera eficiente, el plan admite y subraya la responsabilidad social del estado en campos como la educación, la salud y el suministro de agua potable, donde la inversión pública registrará altas tasas de crecimiento y se alcanzarán ambiciosas coberturas. Los capítulos de educación, salud e infraestructura se refieren al efecto multiplicador del gasto en estas áreas donde, en la jerga particular de los economistas, existen externalidades. Es decir, donde la rentabilidad social es mayor que la privada, y la inversión en un campo difunde estelas de bienestar y prosperidad por toda la economía. El pleito entre el crecimiento económico y la equidad social ha demostrado ser un sofisma pernicioso. Por el contrario, la inversión en los programas esbozados transformará a Colombia en otro país.

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

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

Amigos de Santa Marta, de la Costa Atlántica, miembros de las ramas del poder público, señores y señoras:

Estamos hoy aquí en Santa Marta para reiterar nuestro compromiso con el desarrollo de Colombia y, de manera muy especial, de la Costa Atlántica que ha sido golpeada por la violencia y la falta de los servicios públicos más elementales. Me asiste la convicción de que será la Costa la región más beneficiada con la apertura, porque será, a la vez, puerto de salida y puerta de entrada. Es aquí donde sabremos de qué madera estamos hechos para la conquista de los mercados. Es en estos puertos donde pondremos a prueba nuestra eficiencia. Es desde estas regiones de la costa colombiana desde donde hoy hacemos un llamado para que quienes aún no saben que la revolución es posible sin que sea necesario martillar granadas y fusiles, hagan parte de esta avanzada hacia el futuro que hemos iniciado. Es de esa manera como aquí donde Bolívar nos llegó, ya un poco cansado, su testamento hecho de luchas y sueños, reiteramos nuestra convicción en la democracia y en la participación. Y es aquí, donde el Libertador dejara por última vez su voz de aliento para la paz y la unidad de nuestros pueblos, que renovamos el llamado a todos y cada uno de los colombianos, para que hagamos de la nuestra una nación grande y poderosa, abierta al futuro y feliz en la esperanza, y más justa, próspera y pacífica.

César Gaviria Trujillo