

EVALUACION DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR DEL PLAN DE INTEGRACION NACIONAL*

Adriana Pérez S.

El objetivo de este documento es el de relacionar el programa de construcción de infraestructura de transporte del Plan de Integración Nacional (PIN), con la implantación del modelo de apertura en el país y con la política interna de estabilización de precios.

Para ello, resumimos las metas propuestas para el desarrollo del sector transporte y los objetivos del Plan dentro de cada sub-sector, junto con sus programas de inversiones y la forma de financiarlos; pasamos luego a sintetizar la política de comercio exterior que el país viene implementando desde 1967, y que el PIN aspira continuar. Con esta base, se discuten las relaciones existentes entre la construcción de infraestructura, la ampliación del mercado y las fuentes de financiamiento, incluyendo -al final- algunos comentarios e ideas discutidas en el seminario sobre la evaluación del PIN organizado por el Centro de Investigaciones Económicas (CIE) en el mes de agosto.

1- Sector de infraestructura de transporte

Existen razones válidas para llevar adelante un programa de inversiones importantes en el sector de transporte, especialmente porque el país no cuenta con una estructura eficaz- a nivel de infraestructura- frente a la apertura gradual de la economía, porque la cobertura y calidad de los servicios son deficientes, y porque existen regiones y zonas del país completamente marginadas.

* El presente trabajo recoge algunos aspectos de las discusiones que sobre el PIN, realizó el Departamento de Economía.

Por consiguiente, las **metas** prioritarias propuestas para el desarrollo de este sector por el PIN son básicamente: la coordinación de los diferentes medios de transporte, la recuperación y rehabilitación de las vías de comunicación, la descentralización regional que permita planificar, ejecutar y conservar obras regionales, la racionalización del servicio que tienda a ahorrar el consumo de derivados del petróleo, y la promoción de acuerdos con países limítrofes y con el sector agrario.

Incluimos en el apéndice un cuadro sinóptico, en el que se distinguen las principales modalidades del transporte, con sus características y lo previsto por el PIN a nivel de proyectos, costos y medios de financiación.

2- Política de comercio exterior

La política de comercio exterior propuesta en el PIN no es un nuevo enfoque en la materia, sino una continuación del proyecto de "apertura al exterior" que comenzó a implantarse en el país desde 1967 bajo la administración del Dr. Carlos Lleras Restrepo.

"Desde hace varios años el país ha venido adelantando una política de comercio exterior dirigida, fundamentalmente, a lograr una expansión y diversificación continua de las exportaciones, una apertura gradual y selectiva de la economía a las importaciones y el perfeccionamiento del proceso de integración de América Latina, con énfasis en la conformación de un mercado sub-regional andino". (1)

El PIN se propone básicamente tres **metas** de política externa: generar un poder de compra internacional que permita al país adquirir los requerimientos para su desarrollo, garantizar la obtención de divisas para comprar combustible, y acelerar el crecimiento de aquellos sectores donde el país tenga ventajas comparativas.

Entre los principales elementos que caracterizan la política externa para el período 1979-1982 destacamos:

(1) PIN - Cp. XI Pag. 256

- a) Con respecto al contexto internacional: el ingreso de Colombia al GATT, la conquista de nuevos mercados y la implementación de la sub-contratación internacional.
- b) Como instrumentos de política de comercio exterior; del lado de las **exportaciones**, los mecanismos propuestos por PROEXPO para fomentar y facilitar las exportaciones menores de pequeñas y grandes empresas, el manejo del C.A.T. para continuar manteniendo la competitividad de dichas exportaciones a nivel mundial, la administración del tipo de cambio de las exportaciones y simultáneamente la política de estabilización de precios; puesto que una reducción en el ritmo de incremento de los precios y costos domésticos contribuye en la misma dirección que lo haría una devaluación nominal del peso" (2). Del lado de las **importaciones**, la reducción gradual y selectiva de los aranceles, que se complementa con la constitución del régimen flexible de licencia previa.

3. Relaciones existentes entre la construcción de infraestructura, la ampliación del mercado y el financiamiento propuesto por el PIN-

Pasamos a considerar algunos elementos que pueden ser útiles para la discusión sobre la viabilidad actual del Plan. Existen dos tópicos, que no aparecen claramente expuestos en el PIN y que nos interesa analizar brevemente: la relación infraestructura - ampliación del mercado y el problema de los medios de financiamiento.

La construcción de infraestructura de transporte y comunicaciones, es necesaria para integrar económicamente las diferentes regiones del país, y éstas con el resto del mundo. Esto significa que:

"La política del plan en el área de transporte se fundamenta en la idea de que ese sector debe jugar un papel activo en la estrategia de desarrollo, contribuyendo a la integración económica y social de las distintas regiones del país, a la ampliación del mercado nacional y al éxito de la estrategia exportadora". (3)

(2) PIN - Cp. XI Pág. 258

(3) PIN, Cap. III - Pág. 177

Al comparar los proyectos en el área de transporte incluidos en el PIN, a nivel de sus costos estimados, destacamos la importancia relativa de:

- 1- Los proyectos de carreteras para mejorar la comunicación entre los puertos y el interior como la vía Bucaramanga - Santa Marta (integración oriente con Atlántico), como la vía Medellín - Turbo (integración interior con Atlántico), como la vía Animas - Bahía Solano (integración interior con Pacífico), como la vía Riohacha - San Juan del Cesar que permitirá el transporte del carbón desde las minas del Cerrejón hacia el Atlántico, como la vía Tumaco - Espino, cuyo objetivo es habilitar a Tumaco como Puerto alternativo de Buenaventura (integración interior con Pacífico).
- 2- La construcción de la línea férrea Saboyá - Cararé (integración Ferrocarril del Norte (Bogotá - Saboyá), con la línea del Atlántico). Esta nueva línea, es fundamental para la exportación de carbón del área de Checua y Lenguaque.
- 3- El proyecto de mejoramiento del sistema del río Magdalena - Canal del Dique- (integración interior - Atlántico).
- 4- El plan de mejoramiento y recuperación de los puertos marítimos y de los aeropuertos.

Esta serie de proyectos, nos indican la importancia de dotar al país de una infraestructura de transporte que permita vincularlo más fácilmente con el exterior. Parece entonces que el objetivo prioritario de la construcción de infraestructura de transporte, es el de integrar al país con el resto del mundo; luego se trataría de privilegiar al mercado externo, de entregar más eficientemente las mercaderías nacionales y de hacer circular sin problemas los productos importados en el territorio nacional.

" . . . La construcción de infraestructura de transporte ocupa un lugar central dentro del Plan de Desarrollo . . . como condición indispensable para reducir los costos de transporte de las mercaderías importadas y exportadas, conectando más efectivamente el país con el resto del mundo". (4)

(4) PIN, Cap. XI - Pág. 259

Pero también es un hecho que, al llevar adelante esa serie de proyectos, el PIN está integrando colateralmente al país; o sea que, aunque con menor énfasis, se intenta ampliar el mercado nacional, uniendo los pequeños mercados locales y regionales. Por ejemplo, los proyectos de carreteras entre Bogotá - Villavicencio - Puerto López, y entre Guateque - Aguazul - Yopal, apoyan el desarrollo agrícola de la región de los Llanos Orientales, y amplían el mercado nacional.

No queda claramente expuesto en el plan la relación infraestructura- ampliación del mercado subregional; existen muy pocos proyectos importantes de construcción de infraestructura que vinculan al país con los otros países del grupo andino. (Tal vez la excepción sea el proyecto Mocoa- Puente Rico San Miguel, integración Colombia - Ecuador).

La ampliación del mercado subregional se intenta obtener, solo a través de instrumentos de liberación del comercio, tipo la supresión de barreras arancelarias, pero no se comenta ni se sugiere la integración económica a nivel de transportes de los diferentes países de la región.

El segundo punto por discutir es el relacionado con la financiación de esa inversión pública, y por consiguiente, con el control de precios. Según el Dr. Wiesner Durán. (5).

“La premisa fundamental del Director de Planeación . . . es la de que “el menor desarrollo relativo en general . . . es más un problema de políticas y diagnósticos que de insuficiencia de recursos”.

El PIN espera financiar sus \$96.091 millones de inversión en transporte con impuestos a la gasolina (36^o/o), crédito externo (22.7^o/o), recursos propios (15.7^o/o) y el resto, con aportes del presupuesto nacional y otros. Por otro lado, la misión de finanzas intergubernamentales (6), instalada en abrir de este año, intenta racionalizar el gasto público de funcionamiento con el objeto

(5) Nueva Frontera No. 286 - Pág. 7.

(6) También denominada Misión Bird-Wiesner

de utilizar "recursos sanos" y no "adiciones" (7) compuestas básicamente por crédito externo para financiar los gastos de inversión.

Parece como que el PIN intenta romper un poco la tradicional dependencia de la inversión pública respecto al endeudamiento externo, el cual ha sido inflacionario durante el período 1967-75, e insiste en hacer más eficiente el gasto público, en provocar un mayor esfuerzo tributario (8) a través del incremento del recaudo tributario indirecto, en fomentar la descentralización regional que permita lograr una asignación más eficiente de los recursos del país.

No se ve claro en el plan cómo las metas de racionalización del gasto público, de descentralización regional y de aumento del recaudo, podrían cumplirse en el **corto plazo** como para poder financiar "sanamente" los proyectos del período 79-82. Las ideas teóricas son buenas y lógicas, pero no parecen viables actualmente analizando el comportamiento del proceso ingreso-gasto del sector público colombiano. Como la duda surge a este nivel, el problema no es tan sólo de "políticas y diagnósticos", sino también de "insuficiencia de recursos", debida a conflictos inherentes a la estructura del estado.

En síntesis, siendo prioritaria, en primer lugar, la construcción de infraestructura de transporte en el país para poder implementar más fácilmente el modelo de apertura económica y desarrollar algunas regiones del país; y si en segundo lugar, el país está obligado a recurrir en el corto plazo al crédito externo para financiar su programa de inversión, resulta difícil explicar cómo serán compatibles la necesaria política de integración nacional con aquella otra de estabilización de precios, defendida por un sector del gobierno.

(7) "Las adiciones presupuestales son actos de iniciativa gubernamental . . . que aumentan el cálculo de los ingresos previstos inicialmente por el Congreso y destinan simultáneamente las nuevas rentas a la atención de diversos gastos".

Palacios Mejía Hugo "La planeación y ejecución del gasto público en Colombia- en "Estructura Fiscal Colombiana" Ed, Buena Miranda y otros, Junio 1.979 - Págs, 294 - 295.

(8) Un indicador de esfuerzo tributario nacional es el cociente entre los impuestos y el PIB Nacional.

4. Conclusiones

En el seminario organizado por el CIE los días 18 y 19 de agosto se discutieron los aspectos generales del Plan y se evaluaron las diferentes políticas y programas sectoriales. Hemos recogido algunas ideas a nivel de conclusiones, que creemos ayudan a comprender mejor las relaciones que se han discutido en la parte 3 de este trabajo.

Con respecto a la **política energética** del Plan, se ha destacado la importancia de desarrollar proyectos mineros de carbón y níquel con el objetivo de diversificar las exportaciones, y a más largo plazo, ampliar las exportaciones mineras incluyendo el cobre, aluminio y uranio. Para promover las exportaciones de carbón, el Estado se ocuparía de la ejecución de obras de infraestructura de transporte, especialmente los siguientes proyectos: la carretera San Juan del César - Riohacha, el ferrocarril del Cararé- Saboyá, el mejoramiento de la navegación Río Magdalena (9) y los estudios para definir infraestructura férrea, vial y portuaria para transporte entre Carare y los puertos de exportación. (10)

Analizando este nuevo aspecto volvemos a encontrar la relación existente entre un modelo de apertura, que implica diversificar las exportaciones de productos con ventajas comparativas (como la minería) y la construcción de infraestructura de transporte necesaria para la promoción de dichas exportaciones.

En cuanto **al sector agropecuario y el sistema de alimentos**, el PIN plantea el desarrollo agroindustrial, que ha contribuido a la modernización del sistema de alimentos, y la promoción de las exportaciones de productos de ese sector. Aunque se habla de defender los intereses de los consumidores nacionales, también se recomienda estudiar la posibilidad de fijar cuotas de exportación antes de las cosechas, para los alimentos de consumo masivo. ¿Es entonces la demana externa "vis-a-vis" la demanda interna relativamente más importante dentro de la actual estrategia de desarrollo?

Como política general de promoción de exportaciones de la agro-industria, se recomienda no establecer controles de precios para productos agropecuarios

(9) Véase pags. 4 y 5.

(10) Véase, ANDI, Resumen del PIN, Cartagena Junio 1.980, Pág. 18

y solucionar las situaciones de escasez con la oferta mundial. Para que puedan utilizarse eficientemente las posibilidades del comercio exterior, se intenta facilitar el régimen de importaciones y mejorar la infraestructura física y los canales comerciales. (11)

Aparece nuevamente la relación planteada entre la dotación de infraestructura, necesaria para transportar los productos agropecuarios y el modelo de apertura económica, en general, y la promoción de exportación de alimentos y la liberalización gradual de importaciones agrarias, en particular. Y como la estrategia de desarrollo hacia afuera se inserta dentro de la concepción liberal del libre funcionamiento del mercado y de la asignación eficiente de los recursos (12), el PIN necesita enfatizar el logro de la competitividad externa de la agroindustria a través de la libertad de precios y de la confianza en los instrumentos de la liberalización de la economía.

En relación con el **sector industrial**, el PIN sostiene que las políticas respectivas deben "aprovechar las oportunidades que . . . se derivan de la dotación de recursos naturales y humanos de la existencia de un mercado doméstico de tamaño apreciable y en rápido aumento y de las posibilidades de la demanda externa" (13); luego la industria debe utilizar aquellos recursos productivos más abundantes (nuevamente la idea de las ventajas comparativas) y conseguir niveles de productividad y eficiencia que le permita aumentar su capacidad de exportación y, por consiguiente, de competitividad internacional. Para ello, el PIN reconoce que la infraestructura y la calidad de los servicios, constituyen uno de los pilares fundamentales para incrementar esa capacidad exportadora del sector industrial (14) facilitando y abaratando el transporte de los productos, y creando economías externas que reviertan a la larga en mayor expansión industrial.

(11) Véase ANDI, op, cit. Pág. 33.

(12) Sobre el modelo de apertura, véase el trabajo preparatorio para la ponencia del Seminario de Economía, "Colombia y la economía mundial en los años 80", organizado por la facultad de Ciencias Económicas de la U. de A. Agosto 1980.

(13) ANDI, op, cit, pag. 36.

(14) Básicamente se trataría de los sectores metalmecánico, automotor y eléctrico.

En el análisis de la **política laboral** se introduce la idea de un mayor grado de competencia en la economía, como requisito para asegurar un crecimiento rápido y sostenido del empleo, y para incrementar la productividad y el ingreso real de trabajadores. Parece que el "libre funcionamiento del mercado" y la "asignación eficiente de recursos" van a permitir aumentar la productividad y reducir las grandes diferencias salariales. "La introducción de elementos competitivos tendrá que basarse en el política de apertura gradual a la competencia externa"; (15) nuevamente se retoma y afirma la concepción liberal, fundamento del nuevo modelo de desarrollo.

Por último, en cuanto a los **medios de financiamiento** del PIN, surgen muchos interrogantes relativos a las fuentes "reales" de recursos disponibles para su ejecución y a la compatibilidad que debe mantenerse entre el programa de inversiones públicas y la meta de estabilización de precios implícita en el nuevo plan de desarrollo.

Aunque se quiera evitar que el crédito externo se convierta en el sustituto del esfuerzo tributario interno (nacional y regional) y del ahorro del sector privado, y aunque se tenga como objetivo prioritario el hacer más eficiente el gasto público (variando su composición y no su volumen), la situación **actual** del proceso ingreso-gasto del sector público, colombiano, demostraría lo contrario. Si por un lado, la política fiscal depende fundamentalmente de la política "monetarista", y por otro lado, los gastos de funcionamiento constituyen una carga rígida, difícil de racionalizar en el corto plazo, el crédito externo aparece nuevamente como la opción más segura de financiamiento en el período 1979-1982.

Según las proyecciones de un trabajo, que se fundamenta en estadísticas preliminares de la misión Bird-Wiesner (16), la inversión pública total del PIN se financiaría de la siguiente manera:

(15) ANDI, op, cit. pág. 43.

(16) Junguito y Ospina. "El conflicto entre la inversión pública y el control de la inflación". Asociación Bancaria. Cali-Julio 1.980. Cuadro No. 9

	Según PIN	Según tendencias históricas
Crédito externo	39.20/o	49.30/o
Presupuesto Nacional*	22.30/o	28.090/o
Otras fuentes	38.50/o	22.70/o

(*) Se estima un 100/o de crédito externo en ese rubro.

Si dichas estimaciones son correctas y no media un cambio importante de la política económica nacional y si la dependencia de la inversión pública respecto al endeudamiento externo es por general inflacionaria, resulta difícil explicar como hacer compatibles "en el corto plazo" un plan con efectos inflacionarios y una política interna de estabilización de precios.

APENDICE

SUBSECTORES DE TRANSPORTE

(a) Transporte por carretera

Provisión y control: Estado.

Prestación: Particulares:

Clasificación: Infraestructura vial (1)
Infraestructura vial complementaria (2)
Parque automotor (3)

Parque de carga y de transporte público de pasajeros (4)

1) Longitud: 72.000 Kms.

Distribución: Sistema troncal (carr. nal.)
Sistema regional (carr. Depto.)
Sistema local (caminos vecinales)

Función básica: Integración del país, de los departamentos, de los municipios, y para programas de desarrollos sectoriales.

Situación actual: La mitad de las vías pavimentadas, muchas deterioradas, pocas integradas.

Causas: Falta de inversión, de mantenimiento, y de control de los vehículos que circulan.

2) En segundo lugar: Terminales y paradores intermunicipales de carga y pasajeros.

Función básica: Regular tránsito urbano, ahorro de combustibles, beneficiar al usuario, racionalizar transporte de carga.

3) 1.978 Circulaban 673.068 vehículos.

4) A nivel pasajero: duplicidad de servicios, horarios y rutas.

A nivel de carga: Edad antigua del parque, sobrecarga de los vehículos, estructura tarifaria alta.

(b) Transporte Férreo

Provisión y control: Estado

Prestación: Estado (Ferrocarriles Nacionales de Colombia)

Longitud: 3.403 Kms.

Distribución: Red troncal. Línea Bogotá B/manga, con troncales a Med./ B/manga, línea Pto. Buenaventura - Cali.

Líneas Secundarias.

Función básica: Movimiento de carga y pasajeros.

Situación actual: Sólo 2.911 Kms. en explotación, un 20% en región montañosa; falta de equipos.

Causas: Falta de inversión, de mantenimiento, de recursos en talleres, daños imprevisibles debidos a condiciones físicas.

(c) Transporte Fluvial:

Provisión, Control y regulación del Estado.

Prestación: Sector privado y el Estado en zonas abandonadas.

Longitud: 8.399 Kms.

Distribución 4 sistemas hidrográficos: del Magdalena del Amazonas, del Orinoco, del Atrato, San Juan.

Función básica: movimiento de carga voluminosa (derivados de petróleo, abonos).

Situación actual: Dificultades de navegación en algunos tramos de los sistemas, puertos y embarcaderos, sin facilidades oportunas.

Causas: Bruscas variaciones en el nivel de aguas, sedimentación acelerada por tala de los bosques, por colonización desmedida, y falta de mantenimiento.

(d) Transporte Aéreo

Provisión y regulación: Estado

Prestación: Sector privado y Estado.

Distribución 17 Red troncal, 640 regionales y 10 Milit. funcional:

Situación actual: Bajo nivel de conservación y escasos servicios complementarios.

Función básica: Integrar, más fácilmente un país difícil a nivel topográfico.

(e) Transporte Marítimo.

Provisión y control: Estado

Prestación: Estado y Cías privadas nacionales y extranjeras.

Modalidades de Mayor (entre Pacífico y Atlántico)
cabotaje: menor: (entre Costas e Islas).

Distribución: Puertos mayores (5)
Puertos menores (17)
Muelles privados (23)

Función básica: Transporte de productos industriales, de
petróleo, crudo, carga especializada.

Situación actual: Congestión portuaria, aumento de tiempo
de bodegaje.

Causas: Lentitud de los trámites, poca coordina-
ción con los otros modos para evacuar la
carga.

PROGRAMA DE INVERSIONES (79 - 82)

(a) Para 82: se proyecta 550 Kms. vías nuevas

1.350 Kms. reconstruídas (vías troncales)

1.150 Kms. recuperados (vías pavimentadas)

571 Kms. vías pavimentadas

2.000 Kms. caminos vecinales nuevos.

(b) Conservación y recuperación de la red troncal.
— Construcción línea Saboyá - Carare.

(c) Rehabilitación de la navegación - fluvial del Magdalena y
Canal del Dique, (profundización, control de sedimentos).

— Plan de mejoramiento y recuperación de los puertos flu-
viales.

(d) Inicio de aeropuertos Medellín - Rionegro. Obras en los
aeropuertos de El Dorado, Cartagena y B/quilla.

- (e) Recuperación de puertos mayores.

Construcción de muelles e infraestructura portuaria.

COSTO Y FINANCIACION

- (a) Monto de la Inversión en carreteras \$60.097 (62.5^o/o)
en caminos vecinales: \$5.689 (5.9^o/o).
Financiación: Principalmente Imp. a la gasolina, seguido
por créditos externos.

- (b) Monto de la inversión en ferrocarriles: \$8.919 mill.
(9.3^o/o).
Financiación: Principalmente aportes del presupuesto, se-
guido por crédito externo.

- (c) Monto de la inversión en vías fluviales: \$5.170 mill.
(5.4^o/o)

Financiación: crédito externo e imp. a la gasolina.

- (d) Monto de la inversión en aeropuertos: \$10.873 mill.
(11.3^o/o)

Financiación: Principalmente recursos propios (Tasa aero-
portuaria), seguido por crédito externo.

- (e) Monto de la inversión en puertos: 5.343 \$ mill. (5.6^o/o)

Financiación: principalmente recursos propios (tarifas ser-
vicios) seguido por crédito externo.

EL MERCADO DE FUERZA DE TRABAJO EN LA ZONA ALGODONERA DE ESPINAL – TOLIMA

A continuación reseñamos el estudio del algodón que conjuntamente con el banano al que nos referimos en el número anterior de la revista, hace parte del estudio que acerca de los mercados de fuerza de trabajo terminó el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia en el presente año.

Después de la realización de un primer informe monográfico sobre aspectos generales de la región y del cultivo, se entró a caracterizar el mercado de fuerza de trabajo alrededor del cultivo del algodón en cinco municipios situados al sur del Departamento del Tolima. Para lograr este propósito se aplicaron dos tipos de encuestas: a los productores (estructura de la demanda) y a los trabajadores (estructura de la oferta). Estas encuestas complementadas con entrevistas que se llevaron a cabo en la zona, permiten así un doble análisis: por una parte, entender la dinámica de la producción y detectar las necesidades o requerimientos de mano de obra, y por otra, dar cuenta de los aspectos socio-demográficos, de origen movilidad y reproducción de dicha mano de obra.

En un primer capítulo se trata de ubicar el universo considerado de unidades productoras de algodón en su marco histórico y regional (evolución de la superficie sembrada, tenencia de la tierra, especificidades microregionales de la zona) y se evalúan para 1.979 los aspectos de rendimientos, uso del suelo y rotación de los cultivos.

El capítulo II analiza las características principales del proceso de producción, la tecnología, la demanda de mano de obra, los costos y la financiación, teniendo como criterio preferencial de diferenciación el tamaño de las unidades.