

El Salto Social

Bases para el Plan Nacional
de Desarrollo

1994 - 1998

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION



ES EL TIEMPO DE LA GENTE



CAPITULO 1

LOS FUNDAMENTOS DEL PLAN

I. El nuevo ciudadano

La economía y la sociedad colombiana han experimentado reformas profundas durante la presente década. La Constitución de 1991 consolidó la descentralización política, abrió múltiples espacios a la participación ciudadana, redefinió los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, incorporó por primera vez los principios de protección al medio ambiente dentro de nuestra Carta Política y reformó diversas instituciones, entre ellas el sistema judicial, los mecanismos de planeación y el marco que regula la prestación de servicios públicos y la banca central. Por su parte, la apertura económica, iniciada durante la Administración Barco y consolidada durante la Administración Gaviria, generó nuevos retos al sector productivo colombiano, abrió espacios para la participación del sector privado en actividades tradicionalmente reservadas al Estado e inició un proceso activo de modernización de las instituciones estatales.

Estos cambios institucionales deben reflejarse con plenitud en la vida colombiana. Aunque el crecimiento económico ha sido satisfactorio, hay síntomas de crisis en algunos de los sectores que se esperaba serían los grandes beneficiarios de la apertura económica. Por otra parte, los cambios económicos y políticos no se han reflejado todavía en mejores niveles de vida para la mayoría de los colombianos. La persistencia de niveles alarmantes de pobreza y la ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana son síntomas de la necesidad de volcar los esfuerzos del conjunto del país hacia un gran salto social que acelere la propagación de los avances económicos al conjunto de la población.

La persistencia de la violencia está asociada en parte a este fenómeno, aunque también a la reproducción de una cultura de intolerancia y conflicto que corroe profundamente las bases de nuestra sociedad. Por otra parte, la continua tala de nuestros bosques y depredación de nuestra gran riqueza en biodiversidad, la destrucción gradual de nuestras fuentes de agua y el envenenamiento del agua y el aire son reflejo de una crisis ambiental sin paralelo en la historia del país. Por último, las nuevas instituciones políticas no están plenamente consolidadas y, por el contrario, la velocidad de la transición está generando en muchos casos traumatismos que afectan la provisión de los servicios del Estado.

La presente Administración tiene, por lo tanto, la doble tarea de consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los últimos años, garantizando al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad. El Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental El Salto Social busca, por lo tanto, consolidar la profunda transformación que viene experimentando el país y garantizar que su resultado final sea una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible. Su meta final es, por lo tanto, "formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano".

II. El modelo alternativo de desarrollo

Este inmenso reto exige que se adopte un modelo alternativo de desarrollo. Alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir todos los desequilibrios económicos y sociales. Este modelo debe asimilar los efectos benéficos de la apertura económica, pero avanzar sustancialmente en cuatro campos: en materia de desarrollo social, para que los beneficios de la apertura lleguen a todos los colombianos; en materia de competitividad, creando nuevos esquemas que articulen al Estado, los empresarios y los trabajadores en un esfuerzo conjunto por construir las bases de una sólida internacionalización de la economía; en materia ambiental, construyendo las bases de un desarrollo sostenible; y en materia de desarrollo institucional, consolidando la transición hacia una estructura más descentralizada y desarrollando los nuevos mecanismos de participación social creados por la Constitución de 1991 en beneficio de una mejor política económica, social y ambiental.

Bajo este modelo, los objetivos económicos, sociales y ambientales del Plan de Desarrollo son indisolubles. De poco sirve elevar los ritmos de crecimiento económico si ello no tiene

como contrapartida una mejora en los niveles de vida de toda la población. De manera similar, no tiene sentido crecer a costa de depredar el medio ambiente y, por lo tanto, de las condiciones de vida de las generaciones futuras de colombianos. Esta visión integral tiene implicaciones profundas sobre la política estatal. La política económica debe diseñarse con criterios sociales y ambientales, pero los criterios económicos deben permear igualmente el diseño de las políticas sociales y ambientales.

Este modelo alternativo se basa en cuatro conceptos básicos que sirven de sustento al Plan de Desarrollo:

1. La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz.

La sociedad colombiana reclama con urgencia mayor equidad y solidaridad con los sectores sociales marginados o desfavorecidos en el proceso de desarrollo, con las regiones más atrasadas, con las mujeres y los jóvenes. La teoría económica moderna ha realizado la importancia de los gastos en educación, en salud, en bienestar familiar como fuentes de capital humano y crecimiento económico, es decir, como una inversión, de hecho como una de las inversiones más productivas. Más allá de ello, sin embargo, la mejor distribución de la educación, de la salud, de las oportunidades de empleo, son deseables en sí mismas, por su contribución a la construcción de una sociedad más justa. La política social no se puede, por lo tanto, limitar a preparar colombianos más productivos, sino que debe contribuir a formar y desarrollar un nuevo ciudadano, el que construirá la Colombia del próximo siglo, con una nueva ética que permita alcanzar la integración y la cohesión de nuestra sociedad y su relación armónica con la naturaleza.

2. El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales como de la acumulación de capital social.

Este capital social es un patrimonio colectivo cuyos beneficios irradian, sobre el conjunto de la economía. Tiene tres componentes: (a) el capital conocimiento, que incluye el capital humano (el nivel y calidad de la educación recibida por la población, así como su experiencia productiva) y el conocimiento científico y tec-



nológico del país en un momento determinado; (b) la infraestructura; y (c) el medio ambiente. El reconocimiento de la importancia de todos estos factores es uno de los hallazgos más importantes de la teoría económica en la última década. Su relevancia en la etapa actual de desarrollo colombiano es evidente. De hecho, la escasez de capital social puede ser la mayor restricción al crecimiento económico del país. En efecto, la escasez de fuerza de trabajo calificada, el insuficiente desarrollo científico y tecnológico y el estado inadecuado de la infraestructura del país han sido señalados ampliamente por el sector empresarial como obstáculos básicos al desarrollo económico de Colombia. De la misma manera, la depredación del medio ambiente se ha convertido, no sólo en fuente de deterioro de las condiciones de vida, sino en un obstáculo al desarrollo productivo del país; así lo indica el deterioro creciente de las fuentes de agua o la depredación de los recursos pesqueros. La canalización de

este capital social debe ser, por lo tanto, uno de los objetivos esenciales del Plan de Desarrollo, así como el diseño de mecanismos que permitan que el sector privado contribuya decisivamente a este esfuerzo bajo adecuados sistemas de regulación.

3. En un mundo en el cual las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

El mantenimiento de un sano manejo macroeconómico y de un contexto regulatorio que facilite y no entorpezca la actividad privada son esenciales para generar un buen crecimiento económico en una economía abierta, pero no es suficiente. En efecto, como lo reconoce ampliamente la literatura económica contemporánea, en el mundo moderno las ventajas competitivas no surgen meramente de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada, sino de factores que son producto del proceso de desarrollo: la capacidad para acumular y generar conocimiento; la cantidad

y calidad de la infraestructura disponible y la integración de los agentes económicos en cadenas productivas y comerciales o en redes de innovación, entre otros factores. El buen manejo macroeconómico y la apertura crean condiciones avorables para acelerar el crecimiento económico; sin embargo, para explotar plenamente sus beneficios, es deseable complementarlos con acciones concertadas entre los sectores público y privado orientadas a mejorar las condiciones de desarrollo del sector productivo. Es necesario, por lo tanto, conjugar el tradicional manejo macroeconómico con una verdadera política de internacionalización, que conjugué la apertura con políticas sectoriales activas orientadas a mejorar las condiciones de competitividad.

4. El logro de los objetivos mencionados requiere de una movilización del conjunto de la sociedad.

Los esquemas institucionales creados por la Constitución de 1991 (una estructura estatal descentralizada, los esquemas de participación ciudadana, la concertación económica y social, y la competencia y participación privada en la provisión de los bienes y servicios públicos) son bases de un mejor gobierno. Sin embargo, requieren aún de un gran esfuerzo de desarrollo y consolidación para garantizar la eficacia del proceso de descentralización, la extensión de las prácticas modernas de gerencia a la prestación de los servicios sociales, el fomento de los mecanismos de participación ciudadana, la consolidación de una cultura de concertación que reemplace la cultura del conflicto, y la regulación de las formas de participación privada en la provisión de bienes y servicios públicos.

III. El empleo: núcleo focal del plan de desarrollo

El empleo productivo es el punto vital de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social. El desempleo, el subempleo y el empleo precario privan al país de la contribución plena del potencial productivo de su fuerza de trabajo; la subutilización de la mano

de obra es, por lo tanto, la mayor manifestación de desequilibrio económico en un país. El desempleo y la mala calidad del empleo privan, además, a la población de niveles adecuados de ingreso y bienestar e incluso de sentido de pertenencia a la sociedad. Es, así, una de las mayores fuentes de frustración social. La desocupación y la ocupación precaria generan, además, serios problemas de equidad: recaen excesivamente sobre unos grupos vulnerables, particularmente los jóvenes, las mujeres y la población de menores ingresos. Por todo ello, son un obstáculo fundamental al desarrollo de una sociedad más próspera, más equitativa y más solidaria.

La estrategia de crecimiento económico debe generar, por lo tanto, más y mejores oportunidades de empleo. A su vez, la estrategia social debe acrecentar el capital humano, para permitir que los hombres y mujeres aprovechen íntegramente las oportunidades que genera el desarrollo económico. Sin embargo, la inversión en capital humano dista mucho de ser una estrategia pasiva frente al desarrollo económico. Por el contrario, es una de las fuentes básicas de acumulación de capital social y, por lo tanto, de crecimiento económico. Así las cosas, estas dos estrategias se retroalimentan, permitiendo un mayor ritmo de crecimiento económico y una mejor distribución de sus frutos.

La estrategia económica para la generación de empleo se basa en tres elementos. Su primer componente es una política macroeconómica sana, que al tiempo que mantiene la estabilidad macroeconómica tradicional del país, busca corregir las tendencias adversas de las tasas de cambio y de ahorro privado. Su segundo elemento es una estrategia de competitividad, que busca crear las condiciones internas para consolidar una exitosa internacionalización de la economía, que permita aprovechar las oportunidades que genera la apertura para acelerar el crecimiento y crear más y mejores empleos. Estos propósitos se logran actuando tanto sobre el contexto global en el cual se desenvuelven las empresas, a través de las políticas de ciencia y tecnología e infraestructura, como sobre

las empresas mismas, a través de programas orientados hacia los tres sectores estratégicos para el desarrollo del país en el actual contexto de apertura económica: el exportador, el agropecuario y el industrial. El tercer elemento es una política activa de empleo, que busca garantizar que el desarrollo económico se traduzca efectivamente en un crecimiento dinámico de la demanda de mano de obra; a través del mejoramiento del Sistema de Formación Profesional, de la modernización y ampliación de los servicios de intermediación laboral, de la creación de un subsidio al desempleo asociado a la capacitación y de programas de emergencia de empleo para grupos sociales vulnerables y regiones en crisis.

La estrategia social incluye dos tipos de acciones que inciden decisivamente en la generación de empleo. En primer término, una estrategia para elevar el nivel educativo de toda la población; condición esencial para mejorar la calidad del empleo y para garantizar el acceso de los colombianos, especialmente de los más pobres, a las oportunidades que genera el proceso de desarrollo. En segundo lugar, incorpora una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, que permita que una y otra se conviertan en una poderosa palanca de generación de empleo productivo y de democratización de la propiedad.

Más allá de ello, la estrategia social es un programa integral orientado a mejorar las condiciones de vida de la población, que incluye las condiciones de educación, salud, cultura, deporte, vivienda, justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana. Esta estrategia debe contribuir, en su conjunto, a crear una fuerza de trabajo más productiva. Pero sus objetivos van más allá que su contribución al crecimiento económico. Por el contrario, las metas de desarrollo económico están subordinadas, en última instancia, al objetivo esencial de construir un nuevo ciudadano como base de la nueva sociedad a la cual aspiramos todos los colombianos.

Estos principios permean la elaboración del Plan de Desarrollo. El



Capítulo 2 presenta un breve diagnóstico sobre las condiciones de nuestro desarrollo económico, social y ambiental, que sirven de punto de partida al diseño de las estrategias que se elaboran en capítulos posteriores. Los Capítulos 3 y 4 desarrollan respectivamente la estrategia macroeconómica y de gasto público y la coherencia entre una y otra. Los Capítulos 5, 6 y 7 detallan, las políticas orientadas

a mejorar la calidad de vida de la población, la competitividad del aparato productivo doméstico y el desarrollo sostenible, los tres pilares del Plan de Desarrollo. El Capítulo 8 presenta la política de empleo y los efectos esperados del Plan sobre generación de empleo. Por último, los Capítulos 9 y 10 resumen la estrategia de fortalecimiento institucional interno y la agenda internacional del Gobierno.

CAPITULO 2

UN BREVE DIAGNOSTICO DE LAS CONDICIONES DE NUESTRO DESARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL

I. La evolución económica

La apertura económica transformó profundamente la orientación del desarrollo del país y la articuló a las transformaciones que ha venido experimentando la economía mundial en décadas recientes. La nueva fase del desarrollo económico se ha beneficiado de un legado histórico favorable. Este hecho explica, sin duda, la forma poco traumática con la cual la economía nacional asimiló la rápida reorientación del modelo de desarrollo.

Dicho legado incluye, en primer término, una tradición de manejo ordenado de nuestra moneda y de nuestras finanzas públicas. En segundo lugar, comprende una estructura productiva relativamente sólida, una fuerza de trabajo capaz y un empresariado dinámico construidos durante las fases anteriores del proceso de desarrollo. Incluye, además, una estructura exportadora que ya había alcanzado una gran diversificación antes de las medidas de apertura, gracias a la aplicación de un modelo mixto de desarrollo (que combinaba la protección a la producción nacional con el fomento de nuevas exportaciones) entre 1967 y 1974 y, posteriormente, entre 1985 y 1990, y al vuelco que experimentó la política minera a mediados de la década de los setenta. Por último, comprende una estructura regional diversificada, que ha impedido que el proceso de desarrollo se concentre en unos pocos núcleos y, más aún, que tenga sesgos sectoriales muy pronunciados.

Los resultados de la primera fase de la apertura son favorables en varios frentes. El resultado más positivo ha sido el fuerte incremento que ha experimentado la inversión privada a partir de 1992. Como resultado de ello, la tasa real de inversión del sector privado y del con-

junto de la economía que se alcanzarán en 1994 (17.5 y 23.8% del PIB, medidas a precios de 1975) son las más altas del último cuarto de siglo (Cuadro 2.1). El abaratamiento de los bienes de capital generado por la reducción de los aranceles y la revaluación real del peso, sumado a las buenas expectativas de los empresarios, son las causas fundamentales de este comportamiento de la inversión privada.

Por otra parte, la apertura, la revaluación y las medidas monetarias restrictivas adoptadas en 1991 quebraron la tendencia ascendente que venía experimentando la inflación hasta fines de 1990. Sin embargo, la indización arraigada e incluso creciente que caracteriza a la economía colombiana ha generado una fuerte inercia que se refleja en la renuencia del ritmo de inflación a bajar acorde con las metas periódicamente fijadas por las autoridades macroeconómicas. La presión sobre los precios de los bienes y servicios que no se comercializan internacionalmente asociada al rápido crecimiento de la demanda en los últimos años ha contribuido igualmente a este resultado. Como consecuencia de ello, las metas de inflación se han incumplido, generando una falta de credibilidad en los anuncios correspondientes por parte del Banco de la República y el gobierno.

En los últimos años se ha hecho, además, un gran esfuerzo por modernizar diversas entidades públicas para adecuarlas a la nueva fase de desarrollo del país. Se han desarrollado igualmente nuevos mecanismos de participación del sector privado en la inversión en infraestructura y se diseñaron nuevos esquemas que permiten que agentes estatales, privados y mixtos coexistan y compitan en el suministro de servicios tradicionalmente monopolizados por el Estado.

El rápido crecimiento del sistema financiero en un ambiente más competitivo, pero sujeto a regulaciones prudenciales adecuadas, la creación y despegue de los inversionistas institucionales (sociedades fiduciarias y fondos de pensiones y cesantías), el establecimiento de mecanismos para canalizar inversión extranjera de portafolio, el rediseño de la banca de inversión y la introducción de innovaciones financieras se han reflejado en una importante profundización financiera. Adecuadamente utilizados, estos desarrollos pueden convertirse en mecanismos para apalancar un mayor esfuerzo de ahorro privado y aumentar la eficiencia con la cual dicho ahorro se transfiere a la inversión productiva.

El empleo urbano ha mostrado también una tendencia favorable. Hasta 1993 se mantuvieron las tendencias ascendente de la tasa de ocupación y descendente de la tasa de desempleo que se habían iniciado en el segundo lustro de los años ochenta. La economía pudo absorber, por lo tanto, un crecimiento rápido de fuerza laboral urbana, generado por el aumento simultáneo en la población en edad de trabajar y en la participación laboral, reduciendo al mismo tiempo los niveles de desempleo. Este proceso coincidió con una disminución en los niveles de informalidad en las grandes ciudades y con una ligera mejoría en la estabilidad laboral entre 1988 y 1992. En efecto, entre 1988 y 1992 perdieron importancia relativa el empleo público (que se redujo del 9.8 al 8.8% del empleo total en las cuatro grandes ciudades) y el informal (que disminuyó del 49.9 al 47.7%); el empleo asalariado en empresas privadas medianas y grandes (más de 10 trabajadores) creció, por el contrario, dinámicamente, aumentando su participación en la generación de empleo total del 31.8 al 35.5%.



No obstante, algunas tendencias en materia de empleo no son favorables. Según el Dane, la crisis agropecuaria se manifestó en una pérdida de cerca de 230.000 puestos de trabajo en las zonas rurales del país entre 1991 y 1993. Este proceso coincidió, además, con una caída de los ingresos reales y un aumento dramático en los niveles de pobreza: la proporción de la población rural en condiciones de indigencia se elevó del 26.7 al 31.2% entre 1991 y 1992.

Las tendencias de las tasas de ocupación y desempleo han mostrado en 1994 un comportamiento variable. La coincidencia de una fuerte elevación de los ingresos reales de los trabajadores más calificados con un menor crecimiento del empleo parecen estar indicando que el mercado laboral está comenzando a enfrentar desequilibrios estructurales. Mientras el desempleo sigue siendo alto en algunos sectores específicos (principalmente mujeres y jóvenes con algún grado de educación secundaria, pertenecientes a los estratos más pobres), la oferta de trabajadores con mayores grados de calificación está escaseando y amenaza con convertirse en una restricción al crecimiento de la economía. De hecho, la resistencia de la tasa de desempleo en Colombia a descender por debajo de un nivel relativamente alto fue identificada hace algunos años por la Misión Chenery como el reflejo de un importante componente de desempleo estructural, que explica en parte por qué, pese a su buen desempeño económico, Colombia ha tenido tradicionalmente uno de los niveles más altos de desempleo de América Latina.

Aunque el ritmo de crecimiento económico ha sido muy satisfactorio en los dos últimos años, la tasa de crecimiento del período 1991-1994 fue inferior, en medio punto porcentual, a la del período 1986-1990, pese al rápido crecimiento de la demanda agregada, tanto pública como privada (ver, al respecto, Cuadro 2.1). Una característica particular de este crecimiento ha sido su dependencia de la producción de bienes no comercializables internacionalmente (construcción y servicios). Por el contrario, el ritmo de expansión de la producción de bienes

comercializables internacionalmente (agricultura, minería e industria) se desaceleró en forma marcada. La fuerte crisis que han experimentado el sector agropecuario y varios sectores de la industria tradicional colombiana son los reflejos más claros de este desempeño insatisfactorio de los sectores comercializables.

Las exportaciones menores o no tradicionales han sido uno de los renglones más golpeados en los últimos años. En 1991 terminó la gran expansión de dichas exportaciones que se había iniciado en 1985. Durante este período las exportaciones menores se triplicaron, creciendo a un ritmo anual del 20.3%. Por el contrario, pese a la apertura de mercados, especialmente del venezolano y ecuatoriano en el marco de la integración andina, y a las preferencias otorgadas por los Estados Unidos y la Unión Europea, dicho ritmo se redujo al 5.4% entre 1991 y 1993 (1.9% si se excluyen las esmeraldas); este ritmo bajo de expansión se ha mantenido durante 1994.

Este giro es atribuible, ante todo, a la evolución de la tasa de cambio. Indica, por lo tanto, que dicha variable ha incidido en forma mucho más marcada sobre la evolución de la estructura productiva del país que los giros de la política comercial. Medida a través del indicador empleado por el Banco de la República, la tasa de cambio real se ha revaluado un 13% entre 1990 y 1994 y se encuentra en este último año un 3% por debajo del nivel alcanzado en 1986-1990. El deterioro de la competitividad de los productos exportados o sustitutos de importaciones ha sido, sin embargo, mucho mayor, ya que esta medida no tiene en cuenta la disminución que experimentaron en los últimos años los incentivos a las exportaciones menores y la protección arancelaria y para-arancelaria. La evolución de las tasas de cambio reales efectivas, que incluyen dichos incentivos, indican que la tasa de cambio para las exportaciones menores se encuentra en 1994 un 12% por debajo de aquella alcanzada en 1986-1990 y que la protección conjunta que ofrecen frente a las importaciones la tasa de cambio y el régimen arancelario y para-arancelario se ha reducido un 24% en relación

con dicho período (ver, al respecto, Cuadro 2.1).

El ritmo de crecimiento de la productividad total de los factores en la economía sigue siendo inferior al 1% anual, muy inferior al que experimentó la economía colombiana hasta mediados de la década del setenta (2.1% anual entre 1958 y 1974) y obviamente a los registros de los países en desarrollo más exitosos. Factores básicos que inciden sobre la productividad muestran atrasos considerables. La meta de una educación básica universal establecida en la Constitución de 1991 está todavía muy distante, al tiempo que la calidad del sistema educativo se ha deteriorado. La inversión en desarrollo científico y tecnológico ha estado estancada en niveles relativamente bajos. El inadecuado estado de la infraestructura, especialmente vial, genera fuertes sobre costos al sistema productivo.

La tendencia que ha experimentado el ahorro privado ha sido insatisfactoria. Al tiempo que el ahorro público se ha mantenido en niveles altos e incluso crecientes, la tasa de ahorro privado se ha reducido en forma marcada durante el proceso de apertura. En 1994, la tasa de ahorro del sector privado alcanzará sólo un 6.3% del PIB, que se compara muy desfavorablemente con los promedios de las dos últimas décadas (entre 13 y 14%). Esta evolución, mucho más que la recuperación de la tasa de inversión, es responsable del fuerte déficit que ha experimentado el sector privado en los últimos años, equivalente al 6.3% del PIB en 1994. El reflejo de ello ha sido el fuerte crecimiento en el endeudamiento externo del sector privado: así, mientras la deuda pública externa ha tenido una ligera tendencia a la baja, la deuda externa del sector privado ha aumentado rápidamente: de US\$3.261 millones a fines de 1992 a más de US\$7.000 millones en la actualidad.

Esta situación no es sostenible. Aunque flujos significativos y estables de ahorro externo contribuyen decisivamente al desarrollo del país, el ahorro privado doméstico debe tener una participación sustancial. La participación privada en el desarrollo de la infraestructura

del país que prevé el Plan de Desarrollo requerirá una contribución adicional de la inversión privada, doméstica e internacional, equivalente a cerca del 3% del PIB. Si dicha inversión descansa excesivamente sobre el crédito, la vulnerabilidad financiera del sector privado tenderá a aumentar. Para acelerar el crecimiento económico y conjurar a tiempo las tendencias adversas de la estructura financiera de las empresas, es necesario, por lo tanto, recuperar el ahorro privado doméstico.

II. LA SITUACION SOCIAL

La información suministrada por los censos de población de 1973 y 1985 y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de 1993 indican que, a lo largo de las dos últimas décadas, el país ha experimentado una disminución sustancial de la pobreza, medida a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas. Aunque tanto las áreas urbanas como rurales se han beneficiado de esta tendencia, ella ha sido mucho más notoria en las primeras, con lo cual se ha ampliado la brecha rural-urbana. Así, la proporción de familias con alguna necesidad básica insatisfecha se ha reducido del 58.9 al 20.6% en las cabeceras municipales entre 1973 y 1993, en tanto que en las rurales ha caído del 87.9 al 58.9% entre estos dos años. La diferencia es más notoria cuando se consideran los hogares en miseria (más de una necesidad básica insatisfecha): en las zonas urbanas la proporción de dichos hogares disminuyó del 13 al 6% entre 1985 y 1993, en tanto que en las zonas rurales sólo se redujo del 44 al 31% (Cuadro 2.2). Ello evidencia no sólo la dificultad para dotar de infraestructura y de servicios, áreas extensas con bajas densidades de población, sino también una mayor orientación del gasto público y de los servicios del Estado hacia las zonas urbanas del país.

La disminución persistente y marcada de la pobreza medida a través de las necesidades básicas insatisfechas contrasta con la escasa mejoría e incluso el deterioro reciente que presenta el país si la pobreza se mide con base en los



ingresos y las posibilidades de gasto de las familias. En efecto, la proporción de la población urbana con ingresos inferiores a la línea de pobreza se redujo del 48.6 al 44.0% entre 1978 y 1988, pero se incrementó al 46.4% en 1992. En el sector rural, la pobreza, así medida, se redujo del 70.0 al 68.2% entre los primeros dos años señalados, pero aumentó nuevamente al 70.4% en 1992. La brecha entre áreas urbanas y rurales es nuevamente mayor cuando se analizan los índices de indigencia o extrema pobreza. En 1992, mientras 3.7 de cada 10 habitantes rurales eran indigentes, en las áreas urbanas esta relación era de 1.3 a 10.

El incremento en los niveles de pobreza, medidos a través de este indicador, está asociado con tres hechos adicionales. En primer término, con la fuerte crisis que experimentó el sector rural a comienzos de la década de los noventa, que se reflejó en una disminución del empleo y de los ingresos reales de los hogares. En segundo lugar, está relacionado con una caída de los ingresos reales de los hogares urbanos, del 6.8% entre 1984 y 1992; esta caída tuvo lugar pese al aumento de la participación laboral. Finalmente, está asociada con la interrupción, a comienzos o mediados de la década del ochenta, de la tendencia a la mejoría que había experimentado la distribución del ingreso durante la década de los setenta, sin que exista consenso sobre la existencia de tendencias claras de dicha variable desde entonces.

La mejoría de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas es consistente con la evidencia disponible sobre la evolución de otros indicadores sociales, la cual indica que desde los años cincuenta el país ha experimentado una mejoría continua en las condiciones promedio de educación, salud y vivienda. Este proceso no ha sido, sin embargo, homogéneo a lo largo del tiempo, del territorio nacional o de los diferentes grupos socioeconómicos (Cuadro 2.3).

En el caso de la educación, el número promedio de años de estudio de la población con 24 años o más aumentó de 3.5 a 5.9 entre 1973 y 1993. Sin embargo, en el caso de la población pobre, dicho

indicador sólo alcanza, en 1993, 3.2 años; 4.3 en las áreas urbanas y 2.3 en las rurales. Este factor es una de las restricciones más severas para el ascenso social de amplios sectores de la población colombiana. Por otra parte, aunque la cobertura del sistema escolar ha aumentado, los excesivos niveles de repitencia y deserción son síntomas de la incapacidad de retención del sistema escolar y la baja calidad de la educación que reciben la mayoría de los niños y jóvenes colombianos.

En el caso de la salud, los indicadores tradicionales (esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil) muestran igualmente una mejoría sistemática desde los años cincuenta. Los cambios en el perfil epidemiológico muestran igualmente la pérdida de la importancia relativa de las enfermedades típicas del subdesarrollo. Más aún, tanto los indicadores tradicionales como los más modernos de carga global de enfermedad se encuentran por encima del promedio latinoamericano. No obstante, el acceso a los servicios de salud sigue siendo limitado: en 1993, el 19% de la población con necesidades de atención médica no tuvo acceso a servicios de salud; en las áreas rurales, la proporción correspondiente ascendió al 29% y en el quintil más pobre de la población al 32%. La cobertura de los sistemas de seguridad social sigue siendo baja para un país como el nuestro e irrisoria en las áreas rurales y en los estratos más pobres de la población.

Por otra parte, durante las últimas décadas han mejorado las condiciones de las viviendas de los colombianos, según se refleja en la ampliación de la cobertura de los servicios de energía, acueducto y alcantarillado, y en la disminución simultánea de la proporción de las viviendas con piso de tierra o paredes de material precario. No obstante, en términos absolutos, los hogares con problemas habitacionales han aumentado de 1.7 a más de 1.9 millones entre 1985 y 1993. La falta de conexión de los servicios públicos sigue siendo la mayor deficiencia, seguida por el hacinamiento. A su vez, las diferencias en la calidad y servicios de la vivienda entre el sector urbano y

rural, si bien han disminuido, siguen siendo considerables.

Una fotografía del perfil de la pobreza en 1993 indica la diferencia marcada que existe en algunos atributos importantes entre los hogares pobres y no pobres (Cuadro 2.4). Los hogares pobres tienen un mayor número de niños menores de 11 años y de miembros por familia. La incidencia de la jefatura femenina es también mayor en ellos.

Las diferencias en los niveles de escolaridad son considerables. Mientras en las familias pobres, la escolaridad del jefe y la de su cónyuge no supera los tres años, en los no pobres supera los siete años. Esto tiene una incidencia decisiva sobre la capacidad para generar ingresos, dados los diferenciales significativos de ingresos asociados a mayor educación: el ingreso laboral promedio de los trabajadores con primaria incompleta equivale al 69% de aquel de las personas con primaria completa, y al 42 y 18% del ingreso promedio de las que terminaron la educación secundaria y universitaria, respectivamente. Los programas de capacitación también discriminan en contra de los hogares pobres. Esta situación tiende a perpetuarse, en la medida en que los niños de las familias pobres reciben menos educación que en el resto de los hogares.

Las diferencias en las características laborales son igualmente marcadas. El número de personas del hogar por trabajador es mayor en las familias pobres, lo mismo que el porcentaje de jefes y, especialmente, de cónyuges inactivos; esto último está asociado, sin duda, a la elevada carga de crianza característica de estos hogares. A su vez, los jefes y cónyuges con empleo tienden a ubicarse en mayor proporción como trabajadores por cuenta propia, ayudantes familiares y servicio doméstico, mientras que los no pobres tienden a ser empleados particulares o del gobierno en una mayor proporción. El tamaño de las empresas donde trabajan es también diferente: el 84% de los jefes de los hogares pobres trabajan solos o en empresas de hasta cinco trabajadores.

Las condiciones descritas generan

diferencias importantes en las fuentes de ingresos, monto de los mismos y afiliación a la seguridad social. Así, mientras la fuente de ingresos más importante de los hogares no pobres son los salarios, en las pobres son los ingresos independientes. El ingreso familiar promedio de las familias no pobres en las áreas urbanas es tres veces el de las pobres y en el área rural dos veces. Así mismo, mientras el 39% de los jefes de hogar no pobres están afiliados a la seguridad social, esta proporción es apenas del 4% en los hogares pobres.

Las condiciones de las viviendas y el acceso a los servicios públicos son también inferiores en las familias pobres, lo cual deteriora la calidad de vida y eleva la carga de las labores domésticas. Por su parte, en las áreas rurales, las familias pobres tienden a vincularse más como productores agropecuarios que las no pobres. Sin embargo, las formas de tenencia y propiedad de la tierra llevan a que únicamente un 37% sean propietarios o tengan derechos de propiedad contra 50% en el caso de los hogares no pobres.

Un reciente estudio del Banco Mundial 4/ ha analizado qué factores contribuyen a aumentar o a disminuir la probabilidad de ser pobres. Dicha probabilidad aumenta un 9.7% en el área urbana y 4.6% en la rural por cada hijo adicional, y en 10.5 y 4.0%, respectivamente, si la jefatura del hogar es femenina. Por el contrario, la probabilidad de ser pobres se reduce significativamente con la educación: decrece del 39.6% cuando el jefe de un hogar rural no tiene educación a 7.9% cuando ha cursado 12 años de estudio, y del 21.2 a 3.9% en las áreas urbanas. Así mismo, disminuye, en el sector rural, del 35.9% cuando el cónyuge es analfabeta al 14.5% cuando ha cursado secundaria, y en las urbanas del 16.9 al 6.7%. Por regiones, la Costa Atlántica tiene una incidencia de la pobreza mayor a la esperada, debido fundamentalmente a un mayor número de hijos, una menor educación de los jefes de hogar y sus cónyuges en comparación con otras regiones del país.

Este estudio y aquellos realizados



por la Misión Social del DNP 5, han mostrado la diferencia muy marcada que tienen diferentes subsidios otorgados por el Estado sobre la distribución del ingreso en Colombia. Estos análisis indican que hay algunos programas estatales que llegan en una alta proporción a los pobres: los programas de desarrollo rural (los del Incora, PNR, DRI y Caja Agraria), la educación primaria y el ICBF; más del 60% del gasto público se destina al 40% más pobre de los hogares. En otros casos, entre el 40 y el 60% del gasto lo reciben estos hogares: éste es el caso de los programas de educación secundaria y salud pública, y de los subsidios cruzados del sistema de seguridad social y de aquellos que otorgan a través de las tarifas de acueducto y alcantarillado y energía eléctrica. Por último, el gasto público en educación superior es regresivo: sólo un 14% del gasto llega al 40% de hogares pobres. Esta incidencia distributiva es decisiva para analizar la asignación de recursos públicos a los distintos programas.

III. La crisis ambiental

Colombia tiene una gran riqueza de recursos naturales: 10% de la fauna y flora mundiales, 19% de las especies de aves del planeta, más de 45.000 especies de plantas farenógenas y un millón de corrientes de agua, de las cuales 1.000 son ríos permanentes. Sin embargo, el uso irracional de estos recursos ha conducido a su creciente deterioro, al aniquilamiento de la biodiversidad, la deforestación, la degradación del suelo, el desecamiento de las fuentes de agua, la destrucción de manglares y a la contaminación del agua y el aire, en fin, un deterioro ambiental que afecta el bienestar actual y futuro de la población.

Las causas de los procesos de deterioro ambiental en el país son numerosas, pero entre ellas vale la pena destacar: (1) las condiciones de libre acceso a buena parte de los recursos naturales, lo que ha llevado a tasas de extracción muy superiores a las que serían socialmente deseables; (2) la ausencia de mecanismos que permitan cobrar por el deterioro ambiental (es decir, por las externalidades negativas)

que generan muchas actividades productivas; (3) la pobreza y los bajos niveles educativos de gran parte de la población colombiana, que la lleva a consumir intensamente los recursos naturales y no le permite acceder fácilmente a tecnologías con las que podrían mejorar su ingreso sin deteriorar el medio natural; a su vez, los grupos más pobres son los más vulnerables a la contaminación, la degradación del entorno y los desastres causados por el inadecuado manejo de los recursos naturales; (4) los patrones de consumo, particularmente de los grupos más ricos de la población, se caracterizan por el uso ineficiente de los recursos naturales renovables; (5) múltiples factores de carácter internacional, tales como los términos inequitativos de intercambio de productos básicos, la demanda de recursos de la fauna y la flora silvestres, el consumo de drogas ilícitas, que contribuye a la deforestación de valiosos bosques, y los daños ocasionados a los recursos naturales comunes, como son el agotamiento de la capa de ozono o el sobrecalentamiento de la atmósfera; y (6) la reducida inversión en recursos naturales renovables y en el manejo de la contaminación, que ha redundado en una base científica y en un sistema de información inadecuados para sustentar las propuestas de manejo de los recursos naturales.

A la fecha, más del 30% de la cobertura forestal nativa ha sido destruida. Este proceso continúa, ya que se siguen deforestando anualmente entre 300.000 y 800.000 hectáreas por año, con un número probable de 600.000 has./año. A pesar de ello, en los últimos seis años sólo se plantaron 94.000 has. y el total reforestado en las dos últimas décadas no supera las 300.000 has. De los 51.7 millones de hectáreas de bosques que aún quedan en pie, el 82% constituyen zona de reserva forestal. De éstas, un 60% son poco susceptibles de deforestación por estar localizado en el ecosistema amazónico, pero cerca de 6 millones de hectáreas en la zona andina y las regiones costeras Pacífica y Atlántica son accesibles y se encuentran en un proceso de destrucción.

A pesar de los variados esfuerzos realizados por los gobiernos para

promover la reforestación, la industria colombiana continúa dependiendo de los bosques naturales para el abastecimiento de materias primas: alrededor del 65% del consumo total de productos forestales proviene de bosques naturales en la Costa Pacífica.

Con el fin de conservar su riqueza natural, el país ha venido desarrollando un sistema nacional de áreas protegidas. En la actualidad cuenta con 33 parques nacionales, dos reservas naturales, siete santuarios de flora y fauna y una zona ecológica especial. Este sistema, que cubre una área de 9 millones de has., presenta restricciones para su manejo eficiente, en razón de problemas de tenencia de tierra, presiones colonizadoras, una administración centralizada de los mismos, la subvalorización de los servicios que prestan, la falta de recursos humanos calificados, la escasez de recursos financieros, la poca participación ciudadana en su conservación, la producción y transporte de narcóticos en los mismos, y los problemas de violencia y conflicto social.

Colombia es un país rico en recursos hídricos, pero su uso es deficiente. Casi un millón de corrientes de agua fluyen, de las cuales 1.000 son ríos permanentes, con un rendimiento hídrico promedio de 58 lts/s/km², que presenta notables variaciones interregionales e intertemporales como resultado de los ciclos hidrológicos. Así, existen zonas donde estos rendimientos superan los 140 lts/s/km² y 5 millones de hectáreas están sometidas a inundaciones periódicas, pero en el 14% del territorio nacional hay déficit de agua. Así mismo, el agua subterránea es una fuente potencial importante para el abastecimiento, ya que 31% del agua dulce del país está contenida en los acuíferos. Además, el territorio nacional cuenta con más de 2.5 millones de hectáreas de humedales con una alta productividad de biomasa, que contienen el 87% del volumen de los cuerpos de agua de corriente. Estas áreas inundables asociadas con las ciénagas están localizadas principalmente en la región Caribe y en las planicies aluviales y altilianuras de la Orinoquía. Por último, el país cuenta con los océa-

nos Pacífico y Atlántico, ecosistemas vitales para el desarrollo sustentable nacional.

No obstante la riqueza en recursos hídricos, las alteraciones en los ecosistemas que regulan el agua, han generado problemas de escasez. Las cuencas en los páramos, 2.6% del territorio colombiano, que retienen grandes cantidades de agua que al dosificarse garantizan un caudal continuo a las corrientes, son inadecuadamente utilizadas y afectan áreas estratégicas para la sostenibilidad de la red hídrica nacional. Además, se presenta una sobreexplotación y contaminación del agua y graves indicios de desertificación en diversas regiones del territorio nacional. A su vez, el 40% de la población no dispone del suministro de agua cruda para uso doméstico y ciudades como Santa Marta, Pasto y Tunja, han sufrido severos racionamientos del servicio de agua por agotamiento de sus fuentes abastecedoras. De otro lado, el uso de aguas subterráneas se hace de manera poco eficiente y se sobreexplota en algunas zonas como la Sabana de Bogotá, la Guajira y Córdoba. Se desconoce también la importancia de los humedales, vitales para la regulación ecológica. Una parte importante de ellos han sido desecados y otros tantos sufren contaminación de origen industrial, agrícola, pecuario o doméstico.

Por otra parte, unido a la deforestación y al mal uso de los recursos hídricos, se presenta una degradación permanente del suelo. El 45.4% de los suelos del territorio son usados para fines diferentes a su vocación y el 49.5% presenta algún grado de erosión, de la cual un 23.4% es catalogada como severa, particularmente en la zona andina. Se estima que anualmente entre 170.000 y 200.000 has. de terreno quedan sujetas a erosión.

La diversidad de los recursos edáficos, hídricos y climáticos determinada por las características de la cadena montañosa de los Andes, otorga ventajas comparativas para la producción agropecuaria que contrasta, sin embargo, con su gran fragilidad. Ello exige un uso apropiado del suelo y la utilización de tecnologías y prácti-

cas de cultivo adecuadas a las condiciones locales. No obstante, la deforestación, los conflictos en la propiedad de la tierra, un uso inconveniente del suelo y de tecnologías, perpetúan el desarrollo de sistemas de producción agrícola en zonas sin esa vocación y la utilización de tecnologías inadecuadas en áreas potencialmente útiles para la agricultura, lo cual ha conducido a procesos de erosión y pérdida de su capacidad productiva.

El deterioro ambiental, el inadecuado manejo de los recursos naturales y la deficiente prevención de riesgos son responsables de múltiples desastres. Las poblaciones más pobres son las más vulnera-

bles a ellos, ya que se localizan en zonas de alto riesgo de inundación o en sitios inestables en los límites de las ciudades.

La calidad del medio ambiente de los principales centros urbanos del país se ha deteriorado significativamente en las últimas décadas. Los principales problemas de calidad de aguas originados por fuentes puntuales de contaminación pueden agruparse de la siguiente manera: (1) descargas de materia orgánica de fuentes residenciales e industriales, que reducen o eliminan completamente el oxígeno disuelto de las corrientes, causando impactos sobre la vida acuática y su calidad estética; (2)

presencia de bacterias y virus por descargas de origen residencial y de algunos tipos de industrias, que representan riesgos severos para la salud de consumidores de agua de las fuentes receptoras o de productos agrícolas regados con ellas; y (3) presencia de sustancias peligrosas descargadas por las industrias, las cuales pueden causar efectos acumulativos y/o persistentes de consecuencias aún más graves para la salud.

Menos del 5% de los 1065 municipios del país tratan sus aguas residuales antes de disponerlas y, entre las ciudades de mayor tamaño, tan sólo Bucaramanga cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales. Los problemas de cali-

dad de aguas originados por fuentes no-puntuales no han sido estudiados apropiadamente en el país. Estimativos preliminares sugieren que la aplicación de pesticidas en 1.2 millones de hectáreas, que se dedican a los 8 cultivos con mayores consumos, es del orden de 9 a 13 Kg/ha-año, en tanto que la aplicación de fertilizantes en las 4.5 millones de hectáreas de zona agrícola oscila entre 230 y 290 Kg/ha-año. Estas cifras, si bien indicativas preliminares, sugieren que en algunas zonas del país pueden existir problemas importantes de contaminación por escorrentía y percolación agrícola.

El manejo de las aproximadamente 13.500 tons. de residuos

sólidos producidos diariamente en el país es aún muy deficiente. Algunas ciudades como Santafé de Bogotá, Medellín, Cartagena, Soledad o Manizales cuentan con rellenos sanitarios, pero sus especificaciones y manejo son inapropiados. Las labores de almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición de las aproximadamente 700 tons. de residuos peligrosos producidos diariamente ocasionan problemas ambientales críticos.

Los niveles de contaminantes del aire en algunas de las principales ciudades del país como Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín y Soledad superan las normas existentes. Estas concentraciones se elevan en los períodos de inversión térmica, frecuentes particularmente en los primeros meses del año. A nivel nacional, las fuentes móviles contribuyen aproximadamente con el 61% del volumen total generado de monóxido de carbono, hidrocarburos, óxidos de nitrógeno, partículas en suspensión y óxidos de azufre y las fuentes fijas aportan el 39% restante. En el sector industrial, se han identificado cerca de 5.600 fuentes importantes, de las cuales un 80% se concentra en los siete corredores industriales: Bogotá-Soacha, Cali-Yumbo, Medellín-Valle de Aburrá, Valle del Sogamoso, Barranquilla-Soledad, Barrancabermeja y Cartagena-Mamonal.

La Constitución de 1991 estableció la función ecológica de la propiedad, señaló los deberes ambientales a cargo del Estado, los derechos ambientales de los ciudadanos, ordenó la formulación de políticas ambientales como parte del Plan Nacional de Desarrollo e introdujo la noción de desarrollo sostenible como meta para la sociedad. Ello requerirá cambios en lo político, lo económico y lo social, así como la administración de los recursos naturales y del ambiente. Estos cambios que se iniciaron en la Ley 99 de 1993, con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental, deben continuar en este cuatrienio con la organización y puesta en marcha de estas instituciones y la inclusión de lo ambiental como un factor de desarrollo en las políticas y programas que adelante el Estado.

CUADRO 2.2
INDICADORES DE EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA
1973-1993

	TOTAL 7 CIUDADES	CABECERAS MUNICIPALES	RESTO	TOTAL
POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS				
1973		58,9	87,9	70,2
1985		32,3	72,6	45,6
1986	20,1			
1988	16,8	22,9	61,5	39,3
1991	11,5	18,9	55,3	33,7
1993		20,6	58,9	32,2
POBLACION EN MISERIA				
1973		30,6	67,8	44,9
1985		12,6	44,4	22,8
1986	5,5			
1988	3,7	7,4	34,5	18,9
1991	3,2	5,7	25,9	14,0
1993		6,1	30,8	13,5
POBLACION BAJO LINEA DE POBREZA				
1978		48,6	70,0	56,3
1986	40,6			
1988	43,9	44,0	68,2	54,3
1989	39,2			
1991	39,9	46,2	70,4	56,2
1992	42,2	46,4	69,5	53,6
POBLACION BAJO LINEA DE INDIGENCIA				
1978		14,5	39,0	23,3
1986	11,3			
1988	11,0	11,6	36,3	22,1
1989	9,0			
1991	9,5	11,8	36,8	22,0
1992	10,5	13,0	37,0	20,5
CONCENTRACION INGRESO GINI RECEPTORES INDIVIDUALES				
1938				0,45
1951				0,53
1964		0,48		0,55
1971		0,54		0,53
1978		0,48		0,48
1988		0,45		0,48
GINI HOGARES				
1978	0,44		0,43	0,49
1988	0,42		0,48	0,49
1991	0,43		0,50	0,49
1992	0,44		0,46	0,49

FUENTE:

Cálculos DHO-S-UDS con base en:

1938, 1951, 1964, 1971, 1978, 1988: LONDOÑO, 1990

1964: URRUTIA, 1984, para residentes urbanos excluyendo agricultores

1973, 1985: DANE, Censo de Población

1978: DANE Encuesta Nacional de Hogares, etapa 1B, Ines 81

1988, 1989, 1992: DANE Encuesta de Hogares Ines 81

1988: REYES, 1987 Cifras para 1985, se incluyen todos los residentes urbanos

1991: DANE Encuesta de Hogares Ines 12

1993: DNP - MISION SOCIAL, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

1994: DANE, Encuesta de Hogares Ines 31

GINI HOGARES: DANE Encuesta de Hogares

etapas 1B, 81, 74, 77: cifras con ajustes de ingresos. 7 ciudades, rural con cabeceras municipales con características rurales, total: 7 ciudades más rural.

CUADRO 2.1
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS, 1971-1994

	1971-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1990	1991	1992	1993	1994
Tasa de crecimiento geométrica										
PB total	8,5%	5,0%	2,8%	4,8%	4,1%	4,3%	2,0%	3,8%	5,3%	5,3%
PB consumo	8,9%	4,8%	1,9%	5,7%	2,0%	5,1%	2,2%	1,5%	2,0%	2,9%
Agropecuaria	4,1%	5,0%	1,8%	4,5%	1,8%	5,6%	4,2%	-1,9%	2,7%	2,7%
Minería	7,1%	4,8%	1,3%	4,8%	2,8%	4,2%	0,8%	5,8%	1,8%	2,8%
Manufactura	-6,0%	-3,4%	18,0%	20,0%	-0,7%	5,9%	-0,6%	-2,8%	-0,6%	1,1%
PB no consumo	7,1%	5,4%	3,1%	3,8%	5,6%	3,5%	1,8%	6,0%	8,1%	7,6%
Construcción	5,2%	0,5%	8,9%	-3,1%	6,8%	-15,1%	-0,2%	8,4%	7,0%	8,0%
Comercio	6,7%	4,4%	1,8%	3,5%	3,7%	3,8%	0,8%	4,3%	6,0%	5,0%
Resto	6,2%	6,3%	3,1%	4,2%	8,4%	5,3%	2,3%	8,3%	9,1%	8,2%
Demanda interna	6,4%	4,8%	2,4%	3,4%	7,5%	2,3%	0,1%	8,9%	12,4%	7,0%
Demanda privada	6,6%	4,3%	1,5%	3,8%	7,1%	3,7%	-0,3%	10,0%	12,5%	5,7%
Gasto	6,1%	5,3%	2,3%	3,4%	4,8%	3,0%	1,8%	4,2%	8,8%	4,6%
Inversión	9,8%	-0,5%	4,0%	8,9%	20,0%	8,0%	-10,0%	87,8%	28,0%	18,0%
Demanda pública	5,2%	7,7%	7,1%	1,8%	8,1%	-3,7%	1,8%	8,8%	13,4%	13,1%
Gasto	6,7%	6,4%	4,8%	5,1%	11,0%	3,1%	3,2%	6,8%	17,8%	17,0%
Inversión	2,4%	10,0%	10,6%	-2,9%	5,3%	-14,0%	-1,4%	12,6%	5,3%	5,1%
Tasa de ocupación, 17 ciudades (promedio anual)		45,8	48,2	51,0	54,3	52,2	53,5	54,7	54,5	54,1
Tasa de desocupación (promedio anual)			9,4	11,1	11,4	9,7	10,5	10,0	8,4	8,9
IPC (Crecimiento % de año)	16,6%	23,9%	22,3%	28,3%	24,2%	32,4%	26,6%	25,1%	22,6%	22,3%
IPF (Crecimiento % de año)	26,1%	23,3%	22,6%	26,9%	18,3%	23,9%	23,1%	17,3%	13,2%	18,1%
Tasa de inversión real (promedio anual)										
Privada	14,1%	12,0%	12,2%	10,1%	13,6%	8,7%	8,2%	12,5%	16,5%	17,3%
Pública	5,8%	6,5%	8,3%	7,0%	8,3%	8,0%	5,9%	6,3%	6,3%	6,3%
Total	18,9%	18,5%	20,6%	17,2%	18,9%	16,7%	14,1%	16,8%	22,8%	23,6%
Tasa de inversión y ahorro nacional (promedio anual)										
Ahorro y ahorro	3,4%	6,1%	3,0%	7,3%	8,9%	7,2%	8,7%	8,6%	8,2%	8,8%
Ahorro público	5,8%	6,3%	8,5%	6,1%	7,9%	7,2%	7,3%	8,1%	8,1%	8,1%
Ahorro privado	13,3%	13,5%	13,5%	14,2%	9,1%	14,1%	12,9%	7,2%	8,2%	8,2%
Inversión pública	13,7%	11,8%	11,2%	11,8%	10,6%	11,4%	8,7%	9,1%	12,3%	12,5%
Ahorro externo	2,7%	-1,6%	3,2%	-1,8%	0,6%	-2,8%	-6,7%	-1,5%	4,5%	5,6%
Tasa de cambio real (1975=100)	88,9	89,7	80,9	114,3	117,6	127,4	124,0	117,4	118,1	110,8
Tasa de cambio efectiva (1975=100)										
Exportaciones no tradicionales	110,7	88,2	86,8	117,3	111,5	120,3	118,8	112,1	110,7	103,7
Importaciones	104,2	90,2	81,0	120,5	99,5	128,3	112,1	98,9	97,5	91,5
Punto crítico respecto al PIB	94,7	99,9	98,8	93,5	92,7	106,8	100,9	99,9	99,9	90,3
Exportaciones no tradicionales	87,2	88,9	79,5	94,7	85,0	106,5	98,2	93,4	95,3	80,5



CUADRO 2.3
INDICADORES DE EDUCACION, SALUD Y VIVIENDA
1951-1993

	1951	1964	1973	1978	1985 *	1993
TASA DE ANalfabetismo (15 años o más)						
Urbana	21,1	15,0	10,5	9,6	8,4	6,6
Rural	49,7	41,3	32,7	31,7	26,1	22,8
Hombres	35,0	25,2	17,6	15,3	13,0	10,7
Mujeres	40,2	28,9	19,4	18,2	14,1	11,6
Total	37,7	27,1	18,5	16,8	13,6	11,1
AÑOS PROMEDIO DE EDUCACION (POBLACION CON 24 O MAS AÑOS)						
Urbana			4,5	5,2	6,4	7,0
Rural			1,9	1,9	2,8	3,2
Hombres			n.d.	4,3	5,5	6,0
Mujeres			n.d.	3,9	5,2	5,8
Total			3,5	4,1	5,3	5,9
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS)						
Urbana	n.d.	59,4	64,1		67,8	
Rural	n.d.	54,4	60,1		64,7	
Total	50,6	57,1	62,5		67,3	69,3
MORTALIDAD INFANTIL (TASA POR MIL)						
Urbana	n.d.	73,8	52,9		37,9	25,5
Rural	n.d.	98,2	70,4		50,5	33,5
Total	123,2	84,8	59,8		42,1	28,1
% POBLACION SIN ACCESO A SERV. SALUD						13,6
Urbana						28,5
Rural						19,4
Total						
% POBLACION SIN SEGURIDAD SOCIAL						45,4
Urbana						79,5
Rural						
DEFICIT DE VIVIENDAS (MILES DE UNIDS.)					1.719	1.944
Piso de tierra						
Urbana		25,0	16,1	21,9	6,7	7,1
Rural		66,7	57,1	51,1	40,8	31,1
Sin servicio de acueducto						
Urbana		33,1	34,2	13,1	10,2	10,6
Rural		92,6	86,7	72,4	72,0	55,6
Sin servicio de energia						
Urbana		35,7	34,6	13,0	5,0	3,0
Rural		95,8	94,4	85,0	59,2	31,9
Sin sanitario						
Urbana		29,8	30,9	8,4	6,4	n.d.
Rural		88,7	85,9	75,0	60,5	n.d.
Población con hacinamiento crítico						
Urbana			29,9	26,7	16,1	
Rural			47,1	46,4	26,4	

FUENTES:

En educación:

DANE, Censos Nacionales de Población, 1951, 1964, 1973. * 1985: muestra del 1%;

DANE, Encuesta de Hogares Junio de 1978;

1993, Cálculos DNP-UDS-DIOGS-SISO con base en DNP-Misión Social, Encuesta CASEN

En esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil:

1951, Martínez, Ciro y Escobar, Gladys. Proyecciones nacionales de población 1950-2025.

1965, 75 y 85, Universidad Javeriana -FEI- Evaluación de la cobertura del censo de 1985

1993, Cálculos DNP-UDS-DIOGS-SISO con base en DNP-Misión Social, Encuesta CASEN y FEDÉSARROLLO, 1993

En vivienda:

Unutia, 1990; 1993 cálculos provisionales UDS-DIOGS con base en Censo de Población 1993. No se incluyen

departamentos de Amazonas, Guaviare, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada



CUADRO 2.4
CARACTERISTICAS DE LAS FAMILIAS POBRES Y NO POBRES
1993

CARACTERISTICA	URBANO			RURAL			TOTAL		
	POBRE	NO POBRE	TOTAL	POBRE	NO POBRE	TOTAL	POBRE	NO POBRE	TOTAL
Personas por familia	4,18	3,70	3,79	4,46	3,86	4,19	4,32	3,73	3,91
Niños menores de 11 por fam.	1,46	0,85	0,97	1,57	1,02	1,33	1,51	0,88	1,07
% mujeres jefes de hogar	37,3%	29,3%	30,9%	25,4%	22,1%	23,9%	31,2%	28,0%	29,0%
% casadas y en unión libre	12,9%	14,0%	13,7%	19,7%	17,0%	18,6%	15,8%	14,4%	14,9%
% jefes hombres casad. y U.L.	90,6%	89,8%	89,9%	90,4%	90,0%	90,2%	90,5%	89,8%	90,0%
Escolaridad jefe hogar	3,21	7,69	6,78	2,12	4,32	3,09	2,65	7,09	5,74
Escolaridad conyuge	3,67	7,60	6,88	2,39	4,50	3,33	2,95	7,01	5,80
% Inasistencia esc. de 6 a 11	14,8%	3,1%	6,7%	23,4%	11,0%	19,1%	19,5%	4,9%	11,2%
% Inasistencia esc. de 12 a 18	36,0%	20,0%	24,1%	61,2%	45,0%	55,2%	49,2%	24,6%	33,6%
Causas inasis. esc. 6 a 11 % :									
No está en edad	10,8%	12,6%	11,4%	21,3%	18,2%	20,6%	17,7%	15,5%	17,1%
Faltan cupos	12,9%	20,5%	15,4%	7,5%	6,2%	7,2%	9,4%	13,1%	10,3%
Costos elevados	38,6%	13,3%	30,4%	27,7%	26,8%	27,5%	31,5%	20,3%	28,6%
Otros	37,7%	53,6%	42,9%	43,5%	48,9%	44,7%	41,5%	51,1%	44,0%
Causas inasis. esc. 12 a 18 % :									
No está en edad	8,7%	11,1%	10,2%	7,1%	8,3%	7,5%	7,7%	10,2%	8,9%
Costos elevados	35,5%	18,1%	24,5%	31,5%	27,8%	30,3%	32,9%	21,2%	27,4%
Necesita trabajar	15,0%	24,6%	21,0%	13,8%	16,1%	14,5%	14,2%	21,8%	17,8%
Otros	49,5%	40,0%	38,5%	34,8%	39,8%	36,3%	35,2%	39,9%	37,4%
% Jef. y cony. sin capacitación:									
Jefe de hogar	93,3%	75,6%	79,3%	96,0%	88,3%	92,6%	94,7%	77,9%	83,0%
Conyuge	92,5%	74,9%	78,2%	96,2%	87,9%	92,5%	94,6%	77,4%	82,5%
% jefes empleados capaci.	7,2%	26,7%	23,1%	4,2%	12,4%	7,9%	5,5%	24,0%	18,6%
% jefes desempleados capaci.	8,4%	25,4%	17,9%	13,3%	22,7%	15,7%	9,0%	25,3%	17,7%
% cony. empleados capaci.	9,9%	31,0%	27,7%	4,6%	16,3%	10,6%	7,4%	28,8%	23,8%
% cony. desempleados capaci.	19,9%	48,0%	43,5%	0,0%	7,5%	5,4%	12,7%	39,3%	34,2%
No. pers. por trabajador	3,17	2,34	2,48	2,72	2,30	2,52	2,90	2,33	2,51
% actividad jefes de hogar :									
Empleado	32,6%	49,9%	46,3%	28,9%	42,8%	35,1%	30,7%	48,6%	43,2%
Patron. Cuenta Propia	32,3%	27,9%	28,8%	49,4%	39,8%	45,1%	41,1%	30,1%	33,4%
Serv.Domest., fam. sin pago	5,5%	1,7%	2,5%	3,5%	2,5%	3,0%	4,5%	1,8%	2,6%
Pensión. renti. incap. estud.	8,1%	10,6%	10,1%	4,2%	4,7%	4,5%	6,1%	9,5%	8,5%
Buscando Trabajo	2,5%	0,8%	1,2%	0,4%	0,2%	0,3%	1,4%	0,7%	0,9%
Oficios del Hogar	15,5%	7,6%	9,2%	12,0%	8,5%	10,4%	13,7%	7,7%	9,5%
No hizo nada	3,5%	1,5%	1,9%	1,6%	1,5%	1,6%	2,5%	1,5%	1,8%
% conyuges inactivos	61,6%	52,9%	54,6%	72,6%	63,6%	68,6%	67,7%	55,0%	58,8%
% jefes en emp. hasta 5 trabaj.	79,3%	54,2%	58,8%	87,7%	73,5%	81,3%	83,9%	57,8%	65,5%
% jefes afiliados seg. social	6,1%	44,0%	36,2%	1,4%	18,5%	9,0%	3,7%	39,4%	28,6%
% cada fuente de ingresos :									
Salarios	42,3%	41,1%	41,2%	30,9%	37,6%	34,9%	36,6%	40,7%	40,2%
Ingresos Independ., Ganancias	42,0%	34,2%	34,9%	54,1%	40,9%	46,1%	48,0%	35,0%	36,7%
Otros	15,6%	24,6%	23,9%	15,0%	21,5%	19,0%	15,3%	24,3%	23,1%
Ingresos promedio familia	163.243	491.421	424.224	152.282	294.268	215.230	157.586	456.041	365.339
Servicios publicos:									
% pobl. acceso agua potable	81,3%	98,6%	94,7%	20,5%	79,4%	44,6%	49,0%	95,1%	79,6%
% pobl. acceso alcantarillado	67,5%	97,6%	90,8%	7,6%	70,7%	33,3%	35,6%	92,6%	73,5%
% Propietarios vivienda urbana:	62,8%	56,8%	58,0%						
% Productores agropecuarios:				47,2%	29,3%	39,3%			
% propietarios				37,6%	50,0%	41,7%			
% aparc. arrend. otros				25,3%	22,9%	24,5%			
% prod. agrop. sin tierra				37,0%	27,1%	33,8%			

FUENTE:

Asesor de Dirección y Misión Social DNP con base en Encuesta CASEN e identificación población pobre a partir del SISBEN.



CAPITULO 3

LA ESTRATEGIA MACROECONOMICA

La estrategia macroeconómica del Gobierno garantizará el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, el manejo adecuado de las bonanzas cafetera y petrolera y la apertura de la economía, fomentando activamente la creación de empleo y corrigiendo al mismo tiempo las tendencias adversas que han experimentado en los últimos años las tasas de cambio real y de ahorro privado. Dada la arraigada indización de la economía, asociada a dos décadas de inflación relativamente estable, el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos básicos, aunque indispensable, no es una condición suficiente para garantizar el descenso de las tasas de inflación. Por este motivo, el Gobierno ha propuesto la realización de un Pacto de Productividad, Precios y Salarios que complementa los esfuerzos que en materia macroeconómica acuerdan el gobierno y el Banco de la República. Por otra parte, frente a los efectos nocivos que ha generado el contrabando e importaciones masivas realizadas en condiciones distorsionadas de precios, el proceso de apertura exige algunos ajustes orientados a fortalecer la función aduanera y los mecanismos de salvaguardia y defensa frente a la competencia desleal.

Esta política macroeconómica, unida a las estrategias social y de competitividad, permitirán mantener un ritmo de crecimiento promedio del producto interno bruto del 5.6% anual entre 1994 y 1998 (Capítulo 4). El crecimiento del PIB per cápita, del 3.5% anual, será uno de los más altos de la historia económica del país; de hecho, sólo es comparable a aquellos que alcanzó el país durante el segundo lustro de los años veinte y entre 1967 y 1974. Este patrón de crecimiento, complementado por una política activa de generación de empleo, permitirá crear más de 1.5 millones de nuevos puestos de trabajo durante el período de ejecución del Plan; la dinámica de generación de empleo se detalla en el Capítulo 8 del mismo.

I. Defensa de la tasa de cambio

La justificación básica de la apertura económica descansa sobre las ventajas de una mayor especialización de la economía, que permite explotar las economías de escala y orientar los recursos productivos hacia aquellos sectores en los cuales el país tiene ventajas competi-

vas. Las virtudes de la especialización son obviamente mayores en economías pequeñas, como la nuestra, cuyas posibilidades de profundización productiva a través de la sustitución de importaciones están virtualmente agotadas. De lograrse este propósito, el dinamismo del sector exportador tiende a generar un círculo virtuoso de mayor inversión e incrementos en productividad que se traduce en mayores ritmos de crecimiento económico.

La experiencia de los últimos años indica, sin embargo, que este proceso dinámico de crecimiento exportador no es un producto automático de la liberación comercial. Requiere como contrapartida esfuerzos por garantizar el capital humano y la infraestructura necesaria para un mayor crecimiento económico y políticas sectoriales activas orientadas a mejorar las condiciones de competitividad. Igualmente importante, esta experiencia indica que el objetivo de acelerar el desarrollo exportador no se alcanzará si no se logra quebrar la tendencia adversa que ha experimentado la tasa de cambio real en los últimos años. En efecto, la revaluación real del peso ha frenado a partir de 1991 el crecimiento del sector exportador y ha hecho que la expansión global de la economía recaiga excesivamente sobre los sectores productores de bienes no comercializables internacionalmente. La defensa de la tasa de cambio real es, por lo tanto, uno de los requisitos esenciales para que tenga éxito el proceso de internacionalización de la economía.

En los dos últimos años, la fuente fundamental de presión sobre el mercado cambiario, que se refleja en la tendencia a la revaluación del tipo de cambio, ha provenido de los flujos de capital del sector privado. En efecto, de no haberse presentado la bonanza cafetera, en 1994 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos habría superado ampliamente los US\$3.000 millones. Esto indica que, salvo por condiciones coyunturales en el mercado cafetero, que vienen siendo manejadas mediante un mecanismo específico de estabilización, las operaciones corrientes no son las que están generando presiones sobre el mercado de divisas. Las proyecciones de la balanza de pagos corroboran esta apreciación, ya que indican que, con los niveles actuales del tipo de cambio real, la economía arrojaría déficits corrientes significativos aún cuando se inicie la bonanza petrolera en 1997 y 1998. Como, ade-

más, el endeudamiento externo del sector público ha tenido una tendencia a la baja en los últimos años, el exceso de oferta de divisas ha provenido fundamentalmente de los flujos privados de capital, particularmente aquellos que han llegado al país en forma de crédito.

El comportamiento de estos flujos ha introducido elementos desestabilizadores en el mercado de divisas. En efecto, las expectativas de abundancia de divisas y, por ende, de apreciación del tipo de cambio, han generado incentivos a contratar mayores montos de endeudamiento externo. Sin embargo, según hemos visto, estos últimos son la fuente fundamental de la abundancia de divisas que actualmente experimenta el país. Así las cosas, el endeudamiento privado, la abundancia de divisas y la revaluación se retroalimentan, generando un círculo vicioso que contribuye a acentuar las tendencias adversas que ha venido experimentando el mercado cambiario.

Las entradas de capitales tienen como contrapartida el fuerte debilitamiento que ha experimentado el ahorro privado. Ambos procesos están interrelacionados: el déficit privado genera unas necesidades globales de financiamiento que sólo se pueden satisfacer mediante flujos provenientes del resto del mundo, pero el fácil acceso al financiamiento externo permite que los agentes privados reduzcan sus esfuerzos de ahorro interno. Por este motivo, los encajes sobre pasivos en moneda extranjera de las entidades financieras, así como los sobrecostos que se impusieron al endeudamiento externo a plazos menores a cinco años, entre las medidas acordadas entre el Gobierno Nacional y el Banco de la República, buscan contrarrestar tanto la presión sobre el mercado de divisas como el debilitamiento del ahorro privado. El Conpes determinó complementariamente el pasado mes de agosto una separación estricta de los flujos de inversión extranjera directa de los de endeudamiento, dejando los primeros totalmente libres y los últimos sujetos a las regulaciones sobre flujos de corto plazo que expida la Junta Directiva del Banco de la República.

Otra causa de la revaluación real ha sido el excesivo crecimiento de la demanda agregada interna en los últimos años, que ha presionado el mercado de los bienes y servicios que no se



comercializan internacionalmente (construcción y servicios). Este fenómeno ha conducido a que, pese a la menor devaluación nominal, la inflación haya continuado relativamente alta. El establecimiento de metas fiscales consistentes, la restricción al endeudamiento externo de corto plazo del sector privado y al crecimiento excesivo de la cartera del sistema financiero doméstico son, por lo tanto, elementos esenciales e interrelacionados de la estrategia de lucha contra la revaluación.

Estas determinaciones indican que en los próximos años será necesario mantener ciertas restricciones a la apertura financiera para que la apertura comercial tenga éxito. Así lo ha reconocido, por lo demás, una extensa literatura sobre la apertura en países en vías de desarrollo. El Gobierno mantendrá, por lo tanto, este principio a lo largo de la Administración. Conjuntamente con el Banco de la República, acordará, además, metas macroeconómicas en materia fiscal y de crecimiento de la cartera del sistema financiero doméstico que sean consistentes con la defensa de la tasa de cambio real en un marco de reducción persistente de la inflación.

II. Fortalecimiento del ahorro doméstico

La política de ahorro juega un doble papel en la estrategia macroeconómica del Gobierno. En primer término, como lo ha aprendido el país con el manejo de sus marcados ciclos cafeteros, el ahorro de los excedentes coyunturales de divisas del sector exportador es esencial para evitar los traumatismos que genera el exceso de divisas durante los períodos de buenos precios internacionales, traumatismos que se conocen internacionalmente con el nombre de enfermedad holandesa (aceleración de la inflación, revaluación real y debilitamiento de los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente). Por otra parte, el ahorro doméstico es esencial para mantener y elevar los niveles de inversión, sin los cuales el país no podrá alcanzar mayores tasas de crecimiento económico.

A. Manejo de las bonanzas cafetera y petrolera

A lo largo de su historia, Colombia ha acumulado una excelente experiencia en el manejo de sus bonanzas cafeteras. Esta experiencia indica que una parte importante de las bonanzas debe ahorrarse en el Fondo Nacional del Café. Este ahorro permite evitar los traumatismos macroeconómicos característicos de los períodos de bonanza, pero también acumular un importante patrimonio que permite mantener unos mejores precios internos y, por ende, unas mejores condiciones de vida en las zonas cafeteras durante los períodos posteriores, relativamente largos, de bajas cotizaciones internacionales.

La experiencia con el manejo de los ciclos cafeteros llevó, por lo tanto, a los gobiernos saliente y entrante a negociar con el gremio cafetero, el pasado mes de julio, un mecanismo que permite ahorrar una proporción importante de los ingresos adicionales generados por las altas cotizaciones internacionales del grano. El mecanismo diseñado contiene varias innovaciones importantes. Por primera vez en la historia del país, no se acordó ningún uso fiscal de los ingresos generados por la bonanza; más que nunca, por lo tanto, la bonanza en curso será de los cafeteros. Por otra parte, también por primera vez, se acordó que los mayores ingresos se ahorrarían directamente en el exterior; este mecanismo es congruente con el nuevo régimen y con los objetivos cambiarios. Por último, el acuerdo establece un mecanismo automático de ajuste de los precios internos en función de las cotizaciones internacionales. Un mecanismo de este tipo es esencial para regular un producto sujeto a fuertes inestabilidades en sus cotizaciones.

La bonanza petrolera que experimentará el país una vez comiencen a explotarse a plena capacidad los campos de Cusiana y Cupiagua, llevó al Gobierno a proponer al Congreso de la República la creación de un mecanismo similar de ahorro de los excedentes de divisas: un Fondo de Estabilización Petrolera. Como la fuente principal de presión sobre el mercado cambiario y la demanda domésti-

ca proviene, en el caso del petróleo, de los ingresos fiscales asociados a dicha actividad 71, el mecanismo propuesto busca ahorrar en el exterior una parte de los mayores ingresos fiscales que reciben la Nación (Ecopetrol), el Fondo Nacional de Regalías y los departamentos y municipios petroleros (incluidos los puertos petroleros). El ahorro se hará directamente en divisas y será manejado por el Banco de la República bajo las orientaciones que trace un Comité Directivo en el cual tendrán participación todas las entidades que contribuyen al Fondo. La propiedad de los ahorros se mantendrá en todo momento en poder de las entidades públicas correspondientes.

A través de esta iniciativa se busca, además, aumentar la eficiencia de la inversión pública. La experiencia colombiana e internacional indica que, cuando una entidad pública recibe ingresos extraordinarios que gasta rápidamente, una parte de ellos termina consumiéndose o invirtiéndose en proyectos de baja rentabilidad social, ya que éstos no son estudiados con el rigor deseable, ni se hacen las provisiones necesarias para minimizar sus costos. Al repartir recursos fiscales que se concentrarían en unos cinco años en un período tres veces mayor, se mejora la asignación de los recursos públicos y, por ende, se incrementan los efectos sobre el desarrollo regional y nacional de la bonanza petrolera.

B. Ahorro y crecimiento económico

Según vimos en el Capítulo 2, el ahorro privado ha experimentado un deterioro sustancial en los últimos años. Mientras el ahorro público se ha mantenido en niveles equivalentes al 8-9% del PIB, el ahorro privado ha disminuido del 14 al 6% del PIB durante la década actual. Como resultado de ello, en 1994, el ahorro nacional, equivalente al 15% del PIB, es uno de los más bajos de la historia del país y muy reducido en relación con aquellos países que han mantenido altos ritmos de crecimiento económico.

Gracias al complemento generado por el ahorro externo (equivalente en la actualidad al 5-6% del PIB,

un nivel excepcional para los países de la región 82) y al abaratamiento que han experimentado los bienes de capital en los últimos años, la tasa de inversión real podrá mantenerse en niveles altos, entre el 22 y 23% del PIB, con lo cual el país podrá crecer a los ritmos previsibles en los próximos años (5.6% anual). No obstante, la tasa de inversión puede ser insuficiente en vista de las necesidades excepcionales de modernización del aparato productivo y de la infraestructura del país y es, en cualquier caso, baja en relación con los países en desarrollo de mayor crecimiento. La excesiva dependencia del endeudamiento podría, además, aumentar la vulnerabilidad financiera de las empresas privadas.

El mantenimiento de altas tasas de ahorro del sector público y la recuperación del ahorro privado son, por lo tanto, esenciales para mantener un rápido crecimiento económico con estabilidad en los próximos años. A ello contribuirá la restricción al endeudamiento externo. Serán indispensables, además, desarrollos paralelos de grandes dimensiones en el sector financiero y los mercados de capitales domésticos. El fortalecimiento de la sociedad anónima abierta y del mercado accionario, el desarrollo de los Fondos de Pensiones Privados y, en general, de los nuevos inversionistas institucionales, los avances de la banca de inversión y la extensión de nuevos instrumentos de intermediación y cobertura de riesgo, son esenciales para acrecentar y canalizar más eficientemente el ahorro doméstico. En particular, es necesario fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos que encaucen el ahorro privado hacia títulos de propiedad y de deuda de largo plazo, aumentando la liquidez y reduciendo el riesgo de dichas inversiones, y aminorar, así, el sesgo histórico hacia la inversión en títulos de deuda de corto plazo. Por otra parte, la apertura de posibilidades e incentivos para que los colombianos realicen inversiones de riesgo y de portafolio en el exterior contribuirá también a estimular el ahorro y el desarrollo de los mercados de capitales.

En este contexto, el Gobierno Nacional creó una Misión para el Desarrollo del Mercado de Capitales.



que permitirá identificar las limitaciones, institucionales, regulatorias o de otro tipo, que dificultan el desarrollo del mercado doméstico de capitales; analizará la conveniencia de introducir esquemas desarrollados en otros países; propondrá estrategias para incrementar la oferta de valores por parte de los sectores público y privado, incluidos los nuevos mecanismos financieros que hacen posible la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura; y formulará recomendaciones para desarrollar en Colombia instrumentos de cobertura de riesgo (futuros, opciones, etc.) e implantar la valoración de portafolios a precios de mercado. Por otra parte, vinculada al mismo propósito de desarrollo y aprovechamiento del mercado de capitales, el Gobierno, en desarrollo de la Ley de Servicios Públicos, convertirá las empresas de servicios públicos en sociedades por acciones, permitirá la participación de accionistas privados en el capital accionario de ellas y las hará partícipes de los nuevos mecanismos de ahorro y financiamiento que se vienen desarrollando en el país.

III. Reducción de la inflación: Pacto social de productividad, precios y salarios

El crecimiento generalizado de los precios constituye a toda luz un elemento de ineficiencia que reduce la capacidad de crecimiento económico y el bienestar de la población. Por ello, el Gobierno tiene entre sus principales prioridades la de reducción persistente de los ritmos inflacionarios. Con este propósito, trabajará conjuntamente con la Junta Directiva del Banco de la República para la definición de políticas macroeconómicas consistentes que permita simultáneamente bajar de manera paulatina el ritmo de crecimiento de los precios y defender la tasa de cambio real.

La fuerte indización característica de la economía colombiana exige que los esfuerzos macroeconómicos para reducir la inflación estén complementados con iniciativas orientadas a desmontar la práctica de fijar los reajustes de

precios y salarios en función de la inflación pasada. De lo contrario, los primeros pueden resultar muy costosos en términos de actividad productiva o de desarrollo exportador (si la política anti-inflacionaria recae excesivamente sobre el manejo del tipo de cambio) o, alternativamente, las metas de inflación se incumplirán en forma reiterada, generando una falta de credibilidad en los anuncios correspondientes del Banco de la República o del gobierno.

El Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios ha sido concebido, así, como un mecanismo para desmontar gradual y concertadamente la indización de la economía, complementando los esfuerzos que en el frente macroeconómico llevan a cabo el gobierno y el Banco de la República para reducir la inflación. Sin embargo, avanza un paso más allá en relación con los esquemas tradicionales de negociación tripartita de ingresos y salarios, al incluir en las negociaciones un tercer elemento: la productividad. Con ello no sólo se reconoce que la productividad es la clave para el aumento de los ingresos reales del conjunto de la población, sino también el papel que juega esta variable en una economía abierta, como fuente fundamental de la competitividad global del país.

El Pacto Social fomenta, además, los mecanismos de consenso y cohesión social que son esenciales para superar la cultura de conflicto y violencia que ha caracterizado a la sociedad colombiana en las últimas décadas. La inflación permanente se caracteriza, en efecto, por un estéril conflicto distributivo, en el cual cada agente económico, al fijar su precio o demandar aumentos en su remuneración, cree poder ganar sobre el resto si logra colocarse unos puntos por encima del promedio, o se cree engañado por los otros agentes económicos que derrotan sus esfuerzos por aumentar su nivel de vida. El Pacto busca, por lo tanto, reemplazar este conflicto, cuyo resultado global es que la inflación se mantiene sin que nadie gane o se beneficie de la pugna distributiva, por un consenso que posibilite reducir la inflación. Permite, además, enfocar el consenso hacia la única variable que en

términos económicos facilita el mejoramiento del nivel de vida de todos: la productividad.

El Pacto tiene, así, tres aspectos fundamentales. En primer término, no reemplaza sino que complementa los esfuerzos de estabilización en el frente macroeconómico. En segundo lugar, se basa en el compromiso que asumen todos los agentes involucrados (gobiernos nacional y locales, empresarios y trabajadores) de fijar sus precios y remuneraciones en función de un objetivo común: reducir gradualmente la indización de la economía. Finalmente, introduce el concepto de productividad en la fijación de ingresos y salarios y concentra, así, la atención de todos los agentes económicos sobre la única variable que permite elevar simultáneamente el nivel de vida de la población. Como todos los agentes, el Gobierno Nacional asume un doble compromiso: fijar los precios de los bienes y servicios que produce (servicios públicos y gasolina) o controla (avalúos catastrales, arrendamientos, medicamentos) en función del objetivo de inflación y aumentar la productividad de las empresas públicas.

IV. Una política activa de empleo

Los positivos ritmos de expansión de la actividad productiva que se esperan en los próximos años deben traducirse en una mejora en las condiciones de empleo. Sin embargo, como lo evidencia la experiencia de Colombia y de otros países, el crecimiento económico y el libre funcionamiento del mercado no solucionan automáticamente los desajustes en el mercado de trabajo. La apertura económica ha alterado, además, el patrón de desarrollo del país, generando nuevas exigencias sobre el mercado de trabajo. Según lo indica el análisis del Capítulo 2, el mercado laboral del país parece enfrentar recientemente fuertes presiones que reflejan la presencia de desequilibrios estructurales que, de no atacarse en forma directa, impedirían que la tasa de desempleo bajara de un nivel relativamente alto.

El Gobierno pondrá, por lo tanto,

en marcha, una política activa de empleo, orientada a garantizar que el mayor crecimiento y la apertura de la economía se traduzcan efectivamente en una generación dinámica de puestos de trabajo. Elementos esenciales de esta política serán el fomento al Sistema de Formación Profesional, a sistemas modernos de información sobre ofertas y demandas de mano de obra y la reestructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fortalecer su capacidad de diseñar y ejecutar las políticas de empleo. También hacen parte de esta estrategia el diseño de programas de emergencia para grupos sociales y regiones vulnerables; un subsidio al desempleo asociado al reentrenamiento de mano de obra y una política orientada a corregir problemas críticos de desempleo en algunas zonas rurales y urbanas del país. El Gobierno pondrá, finalmente, en marcha, en el marco de su política social, una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, cuyas potencialidades en la generación de empleo son ampliamente conocidas. El contenido concreto de estos programas se detalla en los Capítulos 5 y 8 del Plan.

V. Consolidación de la Apertura Económica

La apertura económica ha insertado al país a un dinámico proceso de globalización que viene experimentando la economía mundial en las últimas décadas. La participación en este proceso es una gran oportunidad para aprovechar las ventajas de la especialización productiva, de la transferencia de tecnología y de los flujos de capital. El Gobierno no sólo mantendrá el proceso de apertura sino que lo consolidará a través de una más agresiva estrategia de internacionalización, que busque generar las bases de una competitividad estable a través de una política de ciencia y tecnología, de políticas sectoriales activas, y de inversiones en capital humano e infraestructura.

La finalización, en 1993, de la Ronda Uruguay del Gatt fue un paso importante en la historia de la economía mundial. En esta ne-



gociación, la más ambiciosa de las distintas rondas del Gatt, se creó la Organización Mundial de Comercio, se redujeron las barreras al comercio de bienes, se integró por primera vez (aunque con timidez) la agricultura a las disciplinas multilaterales, se renegociaron los códigos de salvaguardias y competencia desleal, se rediseñaron varios códigos nuevos en materia de comercio (como el de medidas de comercio relacionadas con la inversión, el de uso de restricciones para la defensa de la balanza de pagos y otros) y se incorporaron al Acuerdo General nuevos instrumentos en materia de propiedad intelectual y comercio de servicios. La ratificación de estos acuerdos y la adecuación de nuestras normas internas al nuevo marco normativo internacional es, así, una prioridad de la Administración. El país será un defensor de estos acuerdos contra las inclinaciones neoproteccionistas que tienden a hacerlos nugatorios y, hará, por lo tanto, uso activo de los mecanismos de so-

lución de diferencias que se diseñaron en la Ronda.

La Administración pondrá, igualmente, en marcha, los nuevos acuerdos de integración (G-3 y Caricom) y mantendrá la dinámica de negociaciones internacionales, especialmente con aquellas orientadas a consolidar los vínculos de integración con otros países latinoamericanos y del Caribe. Pondrá en marcha, además, un proceso de evaluación de una posible adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y estudiará mecanismos que permitan una mayor integración con la Cuenca del Pacífico.

En materia de política arancelaria, se efectuarán los ajustes requeridos para hacer más efectivo el sistema de aranceles, escalonados se analizarán y corregirán distorsiones puntuales que existan en los mecanismos de protección efectiva y se evaluará la conveniencia de modificar aranceles de materias primas y

bienes de capital no producidos internamente.

El Gobierno mantendrá, además, la libertad de la inversión extranjera en Colombia y de la inversión de empresas colombianas en el exterior. La libre movilidad de la inversión directa en ambas vías es, en efecto, un elemento esencial del proceso de internacionalización e incluso requisito básico del éxito de la apertura comercial. La Administración reconoce que la inversión extranjera directa es un instrumento decisivo para apuntalar el crecimiento económico y para acelerar la transferencia de tecnología y la modernización del aparato productivo. Espera, además, contar con el concurso activo de empresas extranjeras en el desarrollo de los programas de infraestructura del Plan de Desarrollo. Para estos propósitos, el Gobierno continuará las negociaciones internacionales de acuerdos sobre protección mutua a la inversión, manteniendo en cualquier caso el respeto por los prin-

cipios constitucionales vigentes sobre expropiación.

En el frente interno, el proceso de apertura requiere ajustes para evitar algunos efectos adversos que se han hecho evidentes en los últimos años. La reforma más importante es el fortalecimiento de la función aduanera, mediante el reforzamiento de las medidas policivas y la formalización del proceso aduanero; con este último propósito, el Gobierno creó la figura de las Sociedades de Intermediación Aduanera, estableciendo un registro de importadores tradicionales y utilizará en forma selectiva las compañías certificadoras internacionales. Por otra parte, rediseñará el estatuto de salvaguardias para adecuarlo a las normas del Gatt y lo utilizará como mecanismo de defensa de aquellos sectores que son severamente afectados por importaciones masivas. Rediseñará, igualmente, los procedimientos contra la competencia desleal para hacerlos más ágiles y operativos.

CAPITULO 4

ESTRATEGIA DE INVERSION PUBLICA Y EFECTOS MACROECONOMICOS DEL PLAN

Las decisiones en materia de composición del gasto público son la expresión más concreta de la voluntad política que expresa el Plan de Desarrollo. Este capítulo resume la estrategia de gasto a partir de los principales programas de Gobierno, sus efectos sobre las finanzas públicas consolidadas y sus fuentes de financiamiento. Se muestra, en particular, la decisión de hacer un gran esfuerzo para incrementar la inversión social en Colombia, elevándola de un promedio de un 8% del PIB durante la década de los ochenta y alrededor del 10% del PIB en 1994 a un 13% en 1998 (ver Gráfico 4.1). El Plan contempla inversiones públicas adicionales importantes en infraestructura vial, ciencia y tecnología, desarrollo

agropecuario y medio ambiente. Los fundamentos de las estrategias que subyacen detrás de estas propuestas de gasto se analizan en los siguientes capítulos del Plan.

Para incrementar el gasto público en estas áreas estratégicas, el Gobierno reducirá los gastos en otros sectores, hará uso de los recursos que contempla la política de concesiones y privatizaciones, contará con aumentos previstos en los recaudos tributarios y hará mejoras sustanciales en la administración tributaria. No obstante, para garantizar la estabilidad y cumplir las metas de reducir la inflación y defender la tasa de cambio, es necesario mantener las tasas tributarias establecidas

por la Ley 6a. de 1992 y hacer un esfuerzo de racionalización de los tributos existentes que genere mayores ingresos al Gobierno Nacional. El Gobierno presentará, a comienzos de 1995, un proyecto de Ley al Congreso que contempla estas reformas.

De cumplirse estas metas, el gasto real del sector público consolidado, medido a través de operaciones efectivas, se incrementará a una tasa anual algo superior al 8% durante la Administración. Dicho gasto neto de transferencias intragubernamentales, se elevará, del 30.1% al 33.6% del PIB entre 1994 y 1998, manteniéndose dentro de patrones normales para países como el nuestro. Este creci-



miento es compatible con los objetivos macroeconómicos señalados en el Capítulo anterior y con un crecimiento del PIB del 5.6% anual durante el cuatrienio, una tasa de crecimiento por habitante similar a la que alcanzó el país durante la fase de mayor crecimiento económico en el último medio siglo, el período 1967-1974.

I. Composición del Gasto Público

El Plan de Desarrollo identifica tres áreas críticas para la inversión pública en el país en los próximos años. La primera es la inversión social. El Salto Social que propone la Administración es esencial, no sólo como base para la construcción de una sociedad más solidaria sino como un poderoso motor de desarrollo, ya que invierte en el recurso productivo más importante de una nación: el capital humano. La segunda es la estrategia de competitividad para la internacionalización. Esta estrategia exige incrementar el gasto público en tres áreas: desarrollo vial, desarrollo científico y tecnológico e inversión rural. Por último, como punto de partida para el largo camino que debe recorrer el país para revertir el deterioro ambiental que ha acumulado en las últimas décadas, el Gobierno Nacional debe aumentar las inversiones en la recuperación y defensa del medio ambiente.

A. Inversión social

Los mayores aumentos del gasto público se destinarán al sector social. Para el sector público en su conjunto, los recursos destinados al sector social se incrementarán del 10.13% del PIB como promedio entre 1991-1994 al 13.28% del PIB en este cuatrienio. Dentro del contexto del proceso de descentralización, gran parte del gasto adicional, en especial en educación, salud y agua potable y saneamiento ambiental, será realizado por los departamentos y municipios, con transferencias de la Nación y aquellos asignados en el Plan de Inversiones

al Sistema de Cofinanciación.

La inversión y las transferencias del presupuesto nacional destinadas al sector social se incrementarán del 4.76% al 7.18% del PIB entre 1994 y 1998. Para el promedio del cuatrienio 1995-1998, dichos recursos alcanzarán el 6.88% del PIB, con un crecimiento real del 73% en relación con el cuatrienio anterior (Cuadro 4.1).

Conviene resaltar que en la definición que se ha utilizado en el Plan no se incluyen el régimen contributivo de salud ni los pagos de pensiones, los cuales hacen parte de la inversión social de acuerdo con las definiciones internacionales comúnmente utilizadas. Al incluir todos los recursos, se obtiene la evolución que señala el Gráfico 4.1. La inversión social ha fluctuado en las dos últimas décadas en Colombia entre el 7 y el 9% del PIB. Las mayores inversiones gubernamentales previstas en el Salto Social implican que la inversión social así definida se elevará a un 13% del PIB para fines de la presente Administración.

Los mayores recursos presupuestales se destinarán a una variedad de programas. En términos cuantitativos, los más importantes serán aquellos asociados al desarrollo de la educación básica, del sistema de salud y de la Red de Solidaridad Social; según veremos en el capítulo siguiente del Plan, la Red incluye programas de vivienda social rural y urbana, empleo, asistencia alimentaria y apoyo para mujeres jefes de hogar, entre otros. La Red pasará de representar 0.7% del PIB en 1995 a 1.1% en 1998.

Aunque cuantitativamente menos importantes en términos de recursos fiscales, conviene resaltar los aumentos destinados a los programas de democratización de la propiedad, en especial los de desarrollo campesino (reforma agraria y desarrollo rural integrado) y microempresas. Igualmente, la inversión social incluye los programas creados por la Ley 100 de 1993 destinados a pago de pensiones para ancianos indigentes. El impulso a la política cultural, que tendrá como pun-

tal el futuro Ministerio de la Cultura, también recibirá un aumento importante de recursos.

B. Política de competitividad

El significativo atraso que presenta el desarrollo científico y tecnológico y la infraestructura son obstáculos básicos para el mejoramiento de la competitividad de la economía colombiana. Así mismo, la crisis del sector rural exige un esfuerzo dirigido a capitalizar el sector a través de un importante incremento en las inversiones públicas y privadas.

La política de ciencia y tecnología del Gobierno ha establecido el objetivo de elevar del 0.5 al 1.0% del PIB la inversión total del país en desarrollo científico y tecnológico. Con ello alcanzaríamos niveles aceptables para los patrones internacionales. Para lograr este objetivo, la Administración debe incrementar los recursos presupuestales destinados a investigación del 0.2 al 0.5% del PIB durante el cuatrienio, lo que significa que el sector público financiaría la mitad de la inversión total en el sector (Cuadro 4.2).

Por su parte, las mayores inversiones públicas en el sector agropecuario se elevarán del 0.64% al 1.2% del PIB entre 1994 y 1998. Estas sumas representan principalmente los costos de los programas que ha diseñado la Administración en materia de adecuación de tierras, incentivo a la capitalización, comercialización y sanidad agropecuaria, pero incluyen además los mayores montos destinados a desarrollo rural campesino, que forman parte de los programas sociales. Adicionalmente, una parte significativa de los mayores recursos asignados a educación, salud, la Red de Solidaridad Social y otros programas sociales se destinarán al sector rural, donde los índices de pobreza y la cobertura de los servicios del Estado exigen una atención preferencial de éste. El desarrollo tecnológico agropecuario se incluye dentro del plan nacional de ciencia y tecnología.

La infraestructura física sigue siendo uno de los mayores obstáculos

para la competitividad en la economía colombiana. El doble efecto de la actualización del país en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, y los nuevos desarrollos petroleros exigirán, por lo tanto, recursos cuantiosos en los cuatro próximos años. El Plan de Desarrollo prevé inversiones en estos sectores por \$22.9 billones de pesos, un 97% más que en los cuatro años precedentes. Ello implica que las inversiones en estos sectores deberán incrementarse en más de 3 puntos del PIB, del 5.83 en promedio del cuatrienio anterior al 9.36% en esta Administración. Este crecimiento se compone de un incremento sustancial de la participación privada en el sector, así como de un aumento de la inversión pública, especialmente en el sector vial.

El grueso del crecimiento recaerá sobre el sector privado. Ello refleja la política de contar con mayores recursos de este sector como elemento esencial para reducir las falacias de nuestra infraestructura, desarrollar esquemas de inversión y prestación de servicios más eficientes y competitivos, y concentrar los recursos del Estado en aquellos con mayores impactos sociales o donde las fallas del mercado son más evidentes. En su conjunto, se estima que las inversiones privadas en infraestructura, incluida la totalidad de aquellas que se realizaron en el sector de hidrocarburos, aumentaron del 1.49 del PIB en promedio entre 1991 y 1994 al 4.12% entre 1995 y 1998.

Pese al énfasis otorgado por el Plan a las inversiones privadas en estos sectores, las urgentes necesidades en el frente vial y la participación del Estado en los desarrollos petroleros, exigirán que la inversión pública aumente un 49% en términos reales, elevándose del 4.34 del PIB en el período 91-94 al 5.24% en la actual Administración.

C. Desarrollo sostenible

Dentro del sector público consolidado, incluyendo los recursos que la Ley 99 de 1993 destinó al sector (fundamentalmente una participación o sobretasa al impuesto predial) y aquellos asignados por



la Ley de Regalías, las inversiones en desarrollo sostenible se elevarán del 0.36% en 1995 al 0.52% del PIB en 1998.

La prioridad otorgada a la política de desarrollo sostenible en el Plan también se reflejará en un mayor esfuerzo fiscal. Los recursos destinados por el presupuesto nacional a este sector aumentarán del 0.10% del PIB en 1994 al 0.28% en 1998.

D. Cambios globales en la composición del gasto público

Las prioridades establecidas en el Plan implican cambios importantes en la composición del gasto público. El Gráfico 4.2 muestra los cambios previstos en el gasto del sector público consolidado.

Como se puede apreciar de la participación sectorial en el gasto total en los promedios de este Plan frente al cuatrienio anterior, el sector social aumenta del 36.9% al 41.8%. También aumentan su participación los gastos en medio ambiente (del 0.7% al 1.7%) y ciencia y tecnología (del 0.9% al 1.3%). Al igual, se puede apreciar que el mayor esfuerzo en justicia, defensa y seguridad ya ha culminado. El leve descenso en infraestructura es el resultado del aumento sustancial de la participación del sector privado (alrededor del 75%) en la financiación del sector.

II. Resultados fiscales globales y financiamiento del plan

Siguiendo las metodologías tradicionales, los escenarios fiscales globales que sirven de base para el Plan de Inversiones se expresan en términos de operaciones efectivas del gobierno central y del sector público consolidado, en vez de los recursos presupuestados, que sirven de base para el análisis precedente sobre composición del gasto. Este análisis incluye, por lo tanto, los rezagos esperados en la ejecución de los presupuestos asignados, previendo una reducción gradual de dichos rezagos en relación con los patrones de los últimos años. Estos escenarios se han realizado con base en los siguientes supuestos:

1. Los gastos de funcionamiento del gobierno central, excluyendo transferencias, se proyectaron con base en el crecimiento de la inflación y en el comportamiento previsto de la planta, salarios reales y la compra de bienes y servicios de cada sector. De acuerdo con el resumen que se presenta en el Cuadro 4.3, dichos gastos se reducen gradualmente del 4.42% del PIB al 4.08% del PIB durante el cuatrienio.

2. Las transferencias a los departamentos y municipios se distribuyen de acuerdo con las leyes vigentes y evolucionan, por lo tanto, en función de los ingresos corrientes y de las participaciones previstas.

3. La inversión del gobierno central se eleva del 2.93% al 4.74% del PIB durante el cuatrienio, teniendo en cuenta una mejora gradual en los índices de ejecución.

4. Los ingresos del sector descentralizado se proyectaron de acuerdo con los supuestos de bases volumétricas y precios de los escenarios macroeconómicos, y los gastos de funcionamiento con base en los datos históricos. Las inversiones del sector descentralizado, en las cuales se destacan las de Ecopetrol para el desarrollo de Cusiana, pasan de un promedio de 5.13% del PIB en el cuatrienio anterior a 6.09% en este período.

El Cuadro 4.3 presenta el escenario de ingresos tributarios con base en los siguientes supuestos:

a. Se mantienen las tasas impositivas de la Ley 6a. de 1992. Bajo este supuesto y las mejoras previstas en la gestión tributaria, los ingresos tributarios se elevan ligeramente a lo largo del período de ejecución del Plan.

b. Se mantiene durante los cuatro años una activa política de privatizaciones y se otorgan concesiones en telecomunicaciones que, en conjunto, generan ingresos adicionales para el Gobierno Nacional de un 1% del PIB en promedio durante el cuatrienio.

c. Para garantizar, sin embargo, un balance fiscal global positivo durante todo el cuatrienio, propuesto que se considera esencial para cumplir con los objetivos macro-

económicos en materia de inflación y defensa del tipo de cambio real, es necesario realizar un esfuerzo tributario adicional. La racionalización de la estructura tributaria propuesta representa recaudos que se elevan gradualmente hasta alcanzar el 1.42% del PIB en 1998, que, teniendo en cuenta las transferencias a las entidades territoriales, representa un ingreso neto para el gobierno central del 0.8% del PIB.

Con los anteriores supuestos, el sector público consolidado alcanza superávit promedios del 0.3% del PIB durante los cuatro años y las finanzas públicas se encuentran equilibradas en el último año del gobierno (Cuadro 4.4). Cabe anotar, que cualquier reforma tributaria puede (a) aumentar las tasas impositivas en forma general, o (b) sin incrementar las tasas, aumentar los recaudos racionalizando la estructura tributaria, reduciendo o eliminando exenciones o descuentos. Es esta última alternativa la que favorece la actual Administración. Adicionalmente, será de suma importancia mejorar la estructura tributaria de los entes territoriales.

El balance público superavitario es el resultado de un sector central deficitario y un sector descentralizado con excedentes financieros. En efecto, en el escenario, el déficit del gobierno central alcanza en promedio 3.65% del PIB durante el cuatrienio. El déficit del gobierno central es el resultado del incremento sustancial de las transferencias a municipios y departamentos. Sin estas transferencias, el gobierno central estaría presentando un ahorro sustancial.

Lo anterior exige, por lo tanto, una continua transferencia de recursos desde el sector descentralizado hacia el Gobierno Nacional a través de inversiones forzadas de las entidades estatales, incluido el ISS, en títulos de deuda del gobierno. Fuera de ello, el financiamiento del Plan prevé que el saldo de la deuda externa del gobierno central se mantendrá constante en términos del PIB, lo cual equivale a un endeudamiento nuevo de aproximadamente US\$1.000 millones de dólares por año a partir de 1996. Esta cifra se obtiene en lo esencial de la banca multilateral y la emi-

sión de bonos. El resto de las necesidades del gobierno central se logra en mercado privado, como inversiones de los fondos de pensiones privados u otros agentes. En cualquier caso, la ausencia de un déficit público consolidado implica que las necesidades netas de financiamiento interno del Gobierno Nacional se ven contrarrestadas por disminuciones en dichas necesidades en cuanto al resto de entidades públicas, con lo cual no se presenta una presión global sobre el mercado de capitales.

III. Impacto macroeconómico del Plan de Desarrollo

A. Crecimiento de la actividad productiva

Para analizar los efectos potenciales del Plan de Desarrollo sobre el comportamiento sectorial y agregado de la economía colombiana se ha utilizado como herramienta el modelo de equilibrio general computable del DNP. Con este instrumento, se simulan, en particular, los efectos del plan de inversión en infraestructura y la inversión social.

Las ventajas de la inversión en infraestructura han sido ampliamente estudiadas a nivel internacional 9/ y empíricamente verificadas para economías como la colombiana 10/. En efecto, los estudios demuestran que un aumento del capital en infraestructura de 1% incrementa la productividad multifactorial en 0.14%, elevando la rentabilidad privada y estimulando la inversión.

Con respecto a la inversión social, la nueva teoría del crecimiento enseña que aumentos en los niveles de educación y salud de la población, además de mejorar la distribución del ingreso y reducir los niveles de pobreza, incrementan la productividad laboral y generan las condiciones para la innovación tecnológica. La evidencia empírica para Colombia apoya estas hipótesis 11/. En efecto, estimaciones recientes muestran que la productividad laboral tiene una elasticidad de 0.09 con relación al gasto público en educación y del 0.06 con respecto al gasto público en salud 12/.



Con base en estas premisas y tratando de cuantificar los efectos del Plan de Desarrollo, se realizaron cuatro simulaciones: la primera, supone que ni la inversión en infraestructura ni la inversión social se incrementan durante el próximo cuatrienio (como tampoco la productividad) con respecto al cuatrienio anterior; la segunda supone que la inversión social permanece constante y la inversión en infraestructura crece según lo previsto en el Plan; en la tercera, la inversión en infraestructura es constante y la inversión social crece según lo previsto en el Plan; y en la última simulación se conjugan ambos tipos de inversiones.

Los resultados de las simulaciones, que se resumen en el Cuadro 4.5, indican lo siguiente:

1. En ausencia de inversión social y en infraestructura (escenario 1), el crecimiento promedio de la economía colombiana en el próximo cuatrienio sería cercano al 4.5% y de 3.7% si se excluye petróleo. Los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente (café y petróleo) tendrían un desempeño poco dinámico, 2.5%, por debajo de las tasas de crecimiento del período 1990-1994. Por tanto, seguiría disminuyendo el tamaño relativo de los sectores agropecuario e industrial.

2. Como se observa en el escenario 2, la inversión programada en infraestructura física tiene un efecto importante sobre la economía colombiana, al elevar el promedio de crecimiento a 5.0% anual, 0.5 puntos porcentuales por encima de los registros alcanzados en el escenario 1. A nivel sectorial, se aprecia una recuperación de las ramas productoras de bienes comercializables. Así, la agricultura presenta un crecimiento promedio cercano al 1.6% anual y la industria al 4.7% anual, 0.9 y 1.0 puntos, respectivamente, por encima del escenario 1. La inversión en infraestructura permitirá, por lo tanto, elevar el ritmo de crecimiento, suavizar los efectos nocivos de la bonanza petrolera sobre los sectores internacionalmente comercializables y sentar las bases para un crecimiento más dinámico en el futuro.

3. El escenario 3 incorpora el efecto aislado de la inversión social

sobre la economía colombiana en el próximo cuatrienio. En este escenario el crecimiento sería 5.16% anual en promedio, superior en 0.6 puntos al que se presentaría en el escenario 1. Al igual que en el caso anterior, se aprecia una recuperación de la producción agropecuaria e industrial, que crecen 1.8 y 0.3 puntos porcentuales por encima del escenario base.

4. El escenario 4 incorpora el efecto conjunto de la inversión social y la inversión en infraestructura. En este escenario el crecimiento alcanzaría 5.6% anual en promedio durante los cuatro años, superior en 1.1 puntos al que se presentaría en el escenario 1. Se nota una fuerte recuperación de la producción de bienes internacionalmente comercializables: la agricultura presenta un crecimiento promedio cercano al 3.4%, 2.4 puntos más alto que en el escenario 1, y la industria crece al 5.1%, 1.4 puntos por encima del escenario 1.

Como se aprecia, el efecto conjunto de las políticas del plan trae como resultado un mejor desempeño macroeconómico, lo cual es, por supuesto, coherente con la existencia de importantes relaciones de complementariedad entre los gastos en infraestructura física y social con la producción de bienes y servicios. La mejoría resultante en el incremento del capital humano y en la productividad permite ampliar las posibilidades de crecimiento de la economía en el mediano y largo plazo.

B. Comportamiento de la balanza de pagos

Las proyecciones macroeconómicas indican qué país presentará para el período 1995-98 una sólida balanza de pagos. Si bien se registrará un déficit en cuenta corriente de 4% del PIB en promedio, éste se financiará con movimientos autónomos de capital. El comportamiento señalado de la cuenta corriente será resultado del déficit que se registrará en la balanza comercial, que será del 1.55% del PIB en promedio. Adicionalmente, la balanza de servicios mantendrá el déficit relativo histórico causado por el pago de intereses de la deuda externa y la remisión de utilidades.

La cuenta de capital presentará un aumento significativo en los montos de inversión extranjera, que tendrá en 1995 su mayor relación con el PIB, 4.3%, y se mantendrá en el 3% para los siguientes años. Por su parte el endeudamiento externo mantendrá una ligera tendencia a caer como proporción del PIB, llegando a 0.28 en 1998.

C. Consistencia financiera

El ejercicio de consistencia financiera radica básicamente en observar si las metas macroeconómicas no se ven afectadas por el tamaño del déficit o superávit fiscal y su financiamiento. En otras palabras, un déficit determinado debe ser financiado con una composición balanceada de recursos internos y externos, pues un exceso de endeudamiento externo pone en peligro las metas de inflación (a través del aumento de oferta de moneda doméstica) o de tasa de cambio real (a través del aumento de oferta de divisas); a su vez, un exceso de endeudamiento interno puede elevar las tasas de interés y/o dejar al sector privado sin recursos para financiar la inversión, deprimiendo el crecimiento.

Dado un determinado comportamiento de la balanza de pagos, las variables claves que determinan el espacio fiscal son el ahorro financiero del sector privado (crecimiento del ahorro y de su portafolio financiero) y sus necesidades de crédito. Un mayor nivel de ahorro financiero amplía los recursos disponibles para financiar tanto la inversión privada como el endeudamiento neto del sector público; igual resultado tiene una reducción de las necesidades de crédito del sector privado.

El ahorro financiero del sector privado está compuesto en términos generales por dinero (M1), cuasidineros y otros papeles del sistema financiero sin incluir el Emisor; y papeles oficiales (bonos del Banco de la República y de la Tesorería). Este agregado, como proporción del PIB, mostró un crecimiento promedio (por encima de del crecimiento nominal del PIB) de 1.5% anual para el período 1981-1990, acelerándose en el cuatrienio pasado hasta alcanzar 9% por año, fenómeno explicado en buena parte por la afluencia de capitales externos. Dado que esta tasa de crecimiento se ha desacelerado en el último año, se ha proyectado, para el ejercicio de consistencia macroeconómica, un crecimiento anual promedio de dicha relación de 2.6% para el período 1995-1998, cerca de un punto porcentual por encima de su promedio histórico.

Dada la evolución del portafolio descrita, se estimó un crecimiento anual promedio de la cartera de 33% en 1995, que equivale a un incremento de 6% de la relación cartera a PIB. Para 1998 el crecimiento de esta relación se situará en 6.2%. El crecimiento proyectado es similar al de los últimos cuatro años (6.6%) y muy por encima del promedio 1976-1994 que fue de 3.3%. La consistencia macrofinanciera del Plan prevé, pues, que habrá suficiente espacio para el crecimiento del crédito al sector privado.

Durante el período 1991-94 se observó un superávit promedio de 0.5% del PIB frente a un déficit estimado promedio de 0.22% del PIB. Esto permitió disminuir el endeudamiento público externo (pasó de 30.5% a 21.9% del PIB) y aumentar moderadamente el endeudamiento interno (de 2.9% a 6.7% del PIB). Lo anterior fue acompañado de un crecimiento muy pronunciado de la cartera privada (25% a 33% del PIB), fenómeno que fue facilitado por la gran afluencia de crédito externo al sector privado. Ante una acumulación de reservas internacionales mayor que la esperada, el superávit promedio observado no fue suficiente y se comprometieron las metas inflacionarias (se estimaba una inflación de 18% en 1994) y de tasa de cambio real (se observó una revaluación real de 13% de 1991 a 1994 frente a un escenario estimado de revaluación de 10% en 1992 y una posterior recuperación).

El cuadro 4.5 presenta el déficit fiscal y el crecimiento de la cartera y del ahorro financiero consistente con aquel. Se observa claramente que el esfuerzo fiscal del gobierno permitirá un crecimiento importante de la cartera, que facilitará financiar la inversión privada, sin poner en peligro las metas inflacionarias, de tasa de cambio y la estabilidad macroeconómica.



Cuadro 4.1
INVERSION Y TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES

% del PIB	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	91-94	95-98
SOCIAL 1/	3.28%	3.76%	4.08%	4.76%	5.77%	7.19%	7.40%	7.18%	3.97%	6.88%
Educación	1.69%	1.81%	2.04%	2.42%	2.48%	2.78%	2.88%	2.99%	1.99%	2.78%
Salud	0.57%	0.66%	0.82%	1.18%	1.76%	2.53%	2.46%	1.97%	0.81%	2.18%
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	0.07%	0.11%	0.16%	0.14%	0.13%	0.21%	0.27%	0.30%	0.12%	0.23%
Cultura, Deporte y Recreación	0.08%	0.11%	0.07%	0.13%	0.15%	0.19%	0.20%	0.21%	0.10%	0.19%
Vivienda Social	0.05%	0.11%	0.10%	0.18%	0.22%	0.25%	0.25%	0.26%	0.11%	0.24%
Seguridad Social 2/	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.06%	0.10%	0.11%	0.12%	0.00%	0.20%
Trabajo, Empleo y Participación	0.07%	0.06%	0.07%	0.10%	0.14%	0.19%	0.21%	0.24%	0.08%	0.20%
Otros	0.49%	0.64%	0.60%	0.26%	0.49%	0.53%	0.58%	0.67%	0.50%	0.57%
Gasto Social Rural 3/	0.26%	0.27%	0.23%	0.33%	0.34%	0.43%	0.43%	0.41%	0.27%	0.40%
JUSTICIA	0.09%	0.08%	0.06%	0.11%	0.16%	0.16%	0.16%	0.16%	0.09%	0.16%
DEFENSA Y SEGURIDAD	0.23%	0.34%	0.51%	0.22%	0.23%	0.28%	0.29%	0.29%	0.33%	0.27%
INFRAESTRUCTURA	0.80%	0.77%	0.78%	0.95%	1.17%	1.35%	1.61%	1.67%	0.83%	1.45%
Obras Públicas	0.73%	0.70%	0.72%	0.84%	1.01%	1.11%	1.37%	1.49%	0.75%	1.24%
Comunicaciones	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%	0.09%	0.08%	0.04%	0.00%	0.06%
Minas	0.07%	0.07%	0.05%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%	0.03%	0.05%	0.02%
Eléctrico	0.00%	0.00%	0.00%	0.08%	0.09%	0.14%	0.14%	0.11%	0.02%	0.12%
AGRICOLA	0.20%	0.28%	0.19%	0.29%	0.23%	0.24%	0.24%	0.40%	0.24%	0.31%
ADMINISTRACION DEL ESTADO	0.64%	1.01%	0.54%	0.73%	0.50%	0.52%	0.52%	0.54%	0.73%	0.52%
INDUSTRIA Y COMERCIO	0.50%	0.25%	0.03%	0.02%	0.03%	0.02%	0.02%	0.02%	0.20%	0.02%
MEDIO AMBIENTE	0.09%	0.05%	0.05%	0.10%	0.12%	0.17%	0.23%	0.28%	0.07%	0.20%
CIENCIA Y TECNOLOGIA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TOTAL	5.83%	6.55%	6.24%	7.17%	8.21%	9.98%	10.57%	10.54%	6.45%	9.82%

NOTAS:

1/ Incluye red de solidaridad social distribuida.

2/ Personas sin seguro no contributivo.

3/ Incluye fondo GRI e INCORA, excluido del sector agrícola.

Cuadro 4.2
INVERSION Y TRANSFERENCIAS DEL SECTOR CONSOLIDADO POR SECTORES

% del PIB	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	91-94	95-98
SOCIAL 1/	4.58%	4.83%	5.42%	5.83%	7.39%	8.99%	9.34%	8.94%	5.17%	8.66%
Educación	2.21%	2.15%	2.51%	2.98%	3.19%	3.85%	3.83%	3.93%	2.46%	3.65%
Salud	1.02%	1.10%	1.33%	1.33%	1.95%	2.72%	2.64%	2.16%	1.20%	2.37%
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	0.40%	0.40%	0.51%	0.50%	0.53%	0.62%	0.75%	0.62%	0.46%	0.63%
Cultura, Deporte y Recreación	0.08%	0.11%	0.07%	0.13%	0.15%	0.19%	0.20%	0.21%	0.10%	0.19%
Vivienda Social	0.05%	0.11%	0.10%	0.18%	0.22%	0.25%	0.25%	0.26%	0.11%	0.24%
Seguridad Social 2/	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.06%	0.10%	0.11%	0.12%	0.00%	0.10%
Trabajo, Empleo y Participación	0.07%	0.06%	0.07%	0.10%	0.47%	0.52%	0.54%	0.56%	0.08%	0.52%
Otros	0.49%	0.64%	0.60%	0.26%	0.49%	0.53%	0.58%	0.67%	0.50%	0.57%
Gasto Social Rural 3/	0.26%	0.27%	0.23%	0.33%	0.34%	0.43%	0.43%	0.41%	0.27%	0.40%
JUSTICIA	0.09%	0.08%	0.06%	0.11%	0.16%	0.16%	0.16%	0.16%	0.09%	0.16%
DEFENSA Y SEGURIDAD	0.23%	0.34%	0.51%	0.22%	0.23%	0.28%	0.29%	0.29%	0.33%	0.27%
INFRAESTRUCTURA	3.93%	4.47%	4.94%	4.18%	4.88%	4.98%	5.42%	5.01%	4.38%	5.07%
Obras Públicas	1.14%	1.30%	1.25%	1.42%	1.73%	1.86%	2.06%	2.13%	1.28%	1.95%
Comunicaciones	1.04%	0.90%	1.00%	0.85%	0.92%	0.93%	0.92%	0.91%	0.95%	0.92%
Minas	0.70%	1.03%	1.53%	1.04%	1.41%	1.39%	1.27%	0.89%	1.07%	1.24%
Eléctrico	1.04%	1.25%	1.16%	0.87%	0.82%	0.80%	1.16%	1.07%	1.08%	0.96%
AGRICOLA	0.30%	0.35%	0.26%	0.36%	0.24%	0.29%	0.34%	0.41%	0.32%	0.32%
ADMINISTRACION DEL ESTADO	0.71%	1.09%	0.68%	0.80%	0.56%	0.57%	0.58%	0.60%	0.82%	0.58%
INDUSTRIA Y COMERCIO	0.50%	0.25%	0.03%	0.02%	0.03%	0.02%	0.02%	0.02%	0.20%	0.02%
MEDIO AMBIENTE	0.09%	0.05%	0.05%	0.10%	0.36%	0.43%	0.46%	0.52%	0.07%	0.44%
CIENCIA Y TECNOLOGIA	0.19%	0.18%	0.26%	0.21%	0.19%	0.35%	0.43%	0.53%	0.21%	0.37%
TOTAL	10.63%	11.64%	12.21%	11.82%	14.03%	16.08%	17.06%	16.47%	11.58%	15.91%

NOTA:

1/ Incluye red de solidaridad social distribuida.

2/ Personas sin seguro no contributivo.

3/ Incluye fondo GRI e INCORA, excluido del sector agrícola.



CUADRO 4.3
GOBIERNO CENTRAL
RESUMEN FISCAL 1994-1998
(% DEL PIB)

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS TOTALES	16,73%	15,01%	16,21%	16,81%	16,81%
1. Ingresos Corrientes	12,69%	13,04%	13,88%	14,61%	15,16%
1.1. Ingresos Tributarios	12,45%	12,71%	13,57%	14,27%	14,77%
1.1.1. Impuestos Directos Netos	5,03%	5,21%	5,46%	5,51%	5,56%
1.1.2. Impuestos Indirectos Netos	7,09%	7,08%	7,16%	7,25%	7,29%
1.1.3. Recaudo por Gestión	0,33%	0,42%	0,44%	0,47%	0,50%
1.1.4. Racionalización Tributaria			0,51%	1,04%	1,42%
1.2. Ingresos no Tributarios	0,24%	0,33%	0,31%	0,34%	0,39%
2. Rentas Parafiscales	0,50%	0,47%	0,52%	0,55%	0,57%
3. Otros Ingresos de Tesorería	1,11%	0,78%	0,83%	0,58%	0,58%
4. Privatizaciones y Concesiones	2,43%	0,71%	0,98%	1,07%	0,50%
GASTOS TOTALES	16,07%	18,23%	19,56%	20,47%	21,19%
1. Gastos de Operación	13,61%	15,30%	15,85%	16,15%	16,45%
1.1. Gastos de Funcionamiento (Sin Trans.)	4,24%	4,42%	4,36%	4,21%	4,08%
1.2. Transferencias	7,81%	9,20%	9,33%	9,65%	9,99%
1.3. Intereses	1,57%	1,68%	2,17%	2,29%	2,38%
2. Gastos de Inversión	2,46%	2,93%	3,71%	4,31%	4,74%
SUPERAVIT (DEFICIT) REAL	0,66%	-3,22%	-3,35%	-3,66%	-4,38%
PRESTAMO NETO	0,43%	0,53%	0,31%	0,23%	0,10%
SUPERAVIT (DEFICIT)	0,23%	-3,75%	-3,66%	-3,89%	-4,48%
FINANCIAMIENTO	-0,23%	3,75%	3,66%	3,89%	4,48%
1. Crédito Externo Neto	0,31%	0,14%	1,10%	0,79%	0,61%
1.1. Desembolsos	1,57%	0,94%	1,96%	1,54%	1,32%
1.2. Amortizaciones	1,27%	0,80%	0,86%	0,74%	0,71%
2. Crédito Interno Neto Contratado	0,83%	-1,16%	-0,51%	-0,49%	-0,11%
2.1. Desembolsos	2,29%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.2. Amortizaciones	1,46%	1,16%	0,51%	0,49%	0,11%
3. Recursos Telefonía Celular	-1,82%	0,55%	0,49%	0,45%	0,00%
4. Desembolsos Crédito Interno Por Contratar	0,46%	4,22%	2,58%	3,14%	3,98%



CUADRO No. 4.4
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(% DEL PIB)
CIFRAS BRUTAS

CONCEPTOS	1994			1995			1996			1997			1998		
	Descuent	Gub. Net	TOTAL	Descuent	Gub. Net	TOTAL	Descuent	Gub. Net	TOTAL	Descuent	Gub. Net	TOTAL	Descuent	Gub. Net	TOTAL
1. INGRESOS TOTALES	30,98%	16,73%	47,71%	34,77%	15,01%	49,77%	34,73%	16,21%	50,94%	34,17%	16,81%	50,98%	34,38%	16,81%	51,19%
1.1. Explotación bruta	12,92%	0,00%	12,92%	14,61%	0,00%	14,61%	14,15%	0,00%	14,15%	13,41%	0,00%	13,41%	13,34%	0,00%	13,34%
1.2. Aportes del Gobierno Central Net.	7,25%	0,00%	7,25%	8,09%	0,00%	8,09%	8,74%	0,00%	8,74%	8,88%	0,00%	8,88%	10,23%	0,00%	10,23%
1.2.1. Funcionamiento	5,99%	0,00%	5,99%	7,27%	0,00%	7,27%	7,65%	0,00%	7,65%	7,98%	0,00%	7,98%	8,23%	0,00%	8,23%
1.2.2. Inversión	1,25%	0,00%	1,25%	1,81%	0,00%	1,81%	2,09%	0,00%	2,09%	2,00%	0,00%	2,00%	1,94%	0,00%	1,94%
1.3. Ingresos Tributarios	6,90%	12,45%	19,34%	7,74%	12,71%	20,45%	7,70%	13,57%	21,27%	7,62%	14,27%	21,89%	7,47%	14,76%	22,24%
1.4. Otros ingresos	3,81%	4,28%	8,10%	3,33%	2,30%	5,63%	3,08%	2,64%	5,72%	3,15%	2,54%	5,69%	3,34%	2,04%	5,38%
2. PAGOS TOTALES	29,34%	16,07%	45,41%	30,63%	18,23%	48,86%	31,17%	18,68%	50,03%	30,36%	20,46%	50,81%	30,00%	21,16%	51,16%
2.1. PAGOS CORRIENTES	21,51%	13,62%	35,13%	22,69%	15,30%	37,99%	22,76%	15,85%	38,61%	22,02%	16,18%	38,20%	21,84%	16,47%	38,31%
2.1.1. Intereses deuda externa	0,75%	0,77%	1,52%	0,66%	0,68%	1,34%	0,68%	0,61%	1,29%	0,54%	0,62%	1,16%	0,42%	0,61%	1,03%
2.1.2. Intereses deuda interna	1,25%	0,80%	2,05%	1,09%	1,00%	2,09%	1,07%	1,55%	2,62%	1,07%	1,68%	2,76%	1,07%	1,79%	2,86%
2.1.3. Otros	19,51%	12,05%	31,56%	20,94%	13,62%	34,56%	21,11%	13,68%	34,80%	20,42%	13,86%	34,28%	20,34%	14,07%	34,41%
2.1.3.1. Servicios personales	4,92%	3,16%	8,08%	4,45%	3,31%	7,76%	4,37%	3,31%	7,68%	4,28%	3,21%	7,48%	4,22%	3,12%	7,34%
2.1.3.2. Op. comercial y compra	6,75%	0,00%	6,75%	6,20%	0,00%	6,20%	6,64%	0,00%	6,64%	6,35%	0,00%	6,35%	6,32%	0,00%	6,32%
2.1.3.3. Transferencias	7,83%	7,81%	15,64%	7,88%	9,20%	17,08%	7,88%	9,23%	17,11%	7,54%	9,65%	17,18%	7,56%	9,99%	17,54%
2.1.3.4. Resto	0,27%	1,08%	1,35%	0,28%	1,10%	1,38%	0,25%	1,06%	1,31%	0,25%	1,01%	1,26%	0,25%	0,96%	1,21%
2.2. PAGOS DE CAPITAL	7,83%	2,46%	10,29%	7,94%	2,93%	10,87%	8,40%	3,81%	12,21%	8,33%	4,28%	12,61%	7,76%	4,68%	12,44%
2.2.1. Formación bruta de capital fijo	7,30%	2,46%	9,76%	7,49%	2,93%	10,42%	7,97%	3,81%	11,78%	7,92%	4,28%	12,20%	7,40%	4,68%	12,08%
2.2.2. Otros	0,53%	0,00%	0,53%	0,45%	0,00%	0,45%	0,43%	0,00%	0,43%	0,41%	0,00%	0,41%	0,36%	0,00%	0,36%
3. (DEFICIT) / SUPERAVIT REAL	1,64%	0,66%	2,30%	4,13%	-3,22%	-0,91%	3,56%	-3,45%	-0,11%	3,82%	-3,65%	-0,17%	4,38%	-4,26%	-0,02%
4. PRESTAMO NETO	-0,40%	0,44%	0,04%	-0,57%	0,53%	0,04%	-0,52%	0,51%	0,00%	-0,53%	0,53%	0,00%	-0,46%	0,44%	0,02%
5. (DEFICIT) / SUPERAVIT (1-2-3)	2,04%	0,22%	2,25%	4,70%	-3,75%	-0,95%	3,88%	-3,76%	0,11%	4,05%	-3,88%	-0,17%	4,46%	-4,44%	-0,02%
6. FINANCIAMIENTO	-2,04%	-0,22%	-2,25%	-4,70%	3,75%	-0,95%	-3,88%	3,76%	-0,11%	-4,05%	3,88%	-0,17%	-4,46%	4,44%	-0,02%
6.1. CRÉDITO EXTERNO	-0,39%	0,25%	-0,14%	-0,16%	0,14%	0,30%	-0,17%	0,10%	0,83%	-0,30%	0,79%	0,49%	-0,53%	0,61%	0,08%
6.1.1. Mediano y Largo Plazo	-0,39%	0,25%	-0,14%	-0,16%	0,14%	0,30%	-0,17%	0,10%	0,83%	-0,30%	0,79%	0,49%	-0,53%	0,61%	0,08%
6.1.1.1. Desembolsos	1,13%	2,17%	3,30%	1,24%	0,94%	2,18%	0,74%	1,96%	2,70%	0,60%	1,54%	2,13%	0,37%	1,32%	1,69%
6.1.1.2. Amortizaciones	1,49%	1,92%	3,40%	1,07%	0,80%	1,88%	0,83%	0,86%	1,79%	0,88%	0,74%	1,60%	0,93%	0,71%	1,64%
6.1.2. Crédito Plazo Neto	-0,04%	0,00%	-0,04%	-0,01%	0,00%	-0,01%	0,02%	0,00%	0,02%	-0,04%	0,00%	-0,04%	-0,18%	-0,11%	-0,29%
6.2. CRÉDITO INTERNO NETO	-0,04%	0,83%	0,79%	-0,26%	1,16%	1,42%	-0,50%	0,51%	1,01%	-0,29%	0,49%	0,23%	0,17%	0,00%	0,17%
6.2.1. Desembolsos	0,84%	2,29%	3,13%	0,55%	0,55%	1,10%	0,29%	0,00%	0,29%	0,23%	0,00%	0,23%	0,35%	0,11%	0,46%
6.2.2. Amortizaciones	0,87%	1,46%	2,34%	0,80%	1,16%	1,97%	0,79%	0,51%	1,30%	0,53%	0,49%	1,02%	0,35%	0,00%	-0,01%
6.3. FODEX	-0,00%	0,00%	-0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,02%	0,00%	0,00%	-0,01%	0,00%	0,00%	-0,01%	0,00%	0,00%
6.3.1. Gastos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
6.3.2. Reintegros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,02%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%
6.4. OTROS	-1,61%	-1,30%	-2,90%	-4,61%	4,78%	0,17%	-3,19%	3,18%	-0,01%	-3,44%	3,58%	0,14%	-3,74%	3,94%	0,20%

PROYECCIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS

Tasas de Crecimiento Geométricas (Promedios por período)	E1		E2		E3		PLAN COMPLETO				
	91-94	95-98	99-00	91-94	95-98	99-00	1995	1996	1997	1998	99-00
PIB	4,02	4,50	5,00	5,16	6,28	4,64	5,38	6,26	5,63	4,92	
PIB no petrolero	4,10	3,74	4,27	4,42	5,10	4,70	5,00	4,90	4,92		
PIB sector Transable (1)	3,10	2,49	3,82	3,66	3,60	4,40	4,70	4,70	4,35		
Agricultura	2,60	0,95	1,57	2,78	3,60	3,02	3,10	3,80	3,38		
Industria	3,60	3,74	4,75	4,04	3,70	5,60	5,90	5,30	5,12		
Minería	1,21	17,99	17,72	17,80	30,00	2,70	12,60	25,40	17,18		
Café	-3,5	7,74	7,72	7,71	13,46	8,44	5,36	3,93	7,74		
PIB sector no Transable	5,49	4,24	4,62	4,85	5,70	4,80	5,20	5,00	5,17		
Construcción	5,60	4,13	4,28	4,46	3,72	4,83	5,17	4,85	4,64		
Comercio	3,73	5,23	5,66	5,87	6,53	5,87	6,52	6,39	6,33		
Resto	6,01	3,35	4,30	4,57	4,80	5,22	5,14	5,05	5,05		
Exportaciones Totales	5,74	6,49	6,89	7,06	8,52	6,63	7,14	8,17	7,61		
No tradicionales	13,54	4,75	5,32	5,57	5,48	6,60	7,44	5,85	6,34		
Balanza de pagos (% PIB) (Dólares Corrientes)											
Exportaciones	19,96				23,68	22,57	21,87	21,94	22,52		
Importaciones	23,14				28,83	27,76	27,79	28,01	28,10		
Balanza Comercial	0,67				-1,12	-1,44	-2,00	-1,58	-1,54		
Balanza Servicios	-3,85				-4,01	-3,74	-3,93	-4,49	-4,04		
Balanza Cuenta Corriente					-3,50	-3,62	-4,46	-4,69	-4,07		
Deuda externa/Exportaciones	2,35				1,82	1,86	1,86	1,74	1,82		
Deuda neta/PIB	0,35				0,33	0,31	0,30	0,28	0,31		
Consistencia Macroeconómica											
Variación % del PIB Nominal					25,40	20,30	18,00	16,90			
Variación % Crédito Privado					33,00	28,50	27,70	27,50			
Variación % Portafolio Privado					26,00	26,30	24,00	22,80			
Balanza Fiscal Consistente (% del PIB)					0,90	0,10	0,20	0,00			

(1) No incluye minería ni café

E1: Escenario 1. Sin plan de inversiones

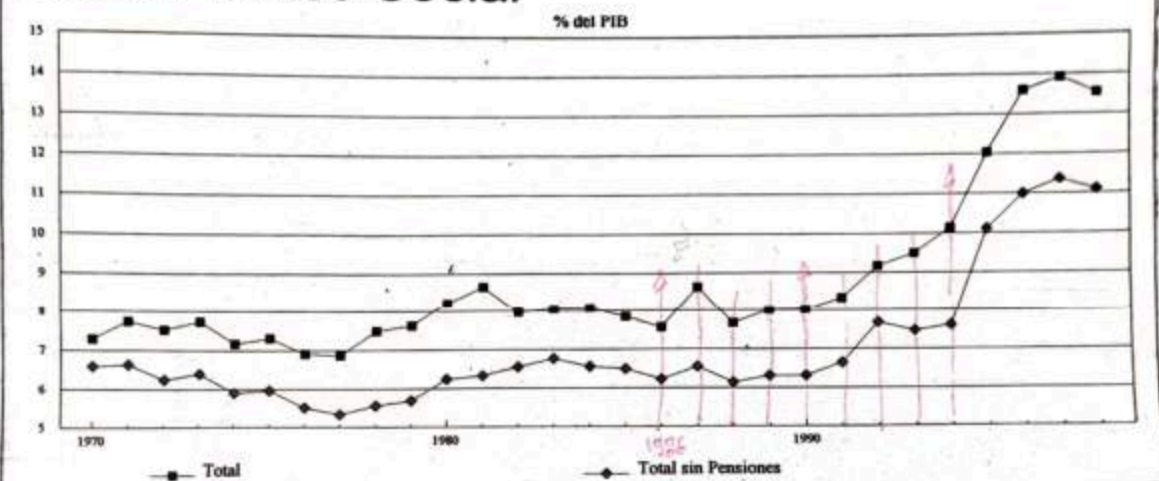
E2: Escenario 2. Con gasto en infraestructura - sin gasto público en educación y salud

E3: Escenario 3. Con gasto público en educación y salud - sin gasto en infraestructura



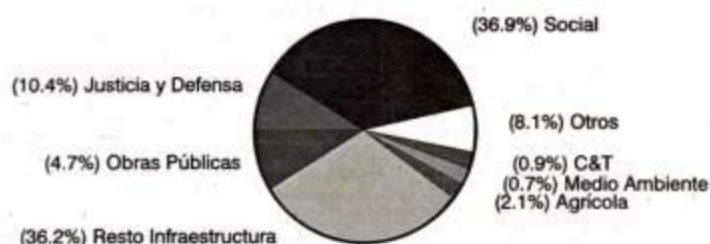
GRAFICO 4.1

Gasto Público Social



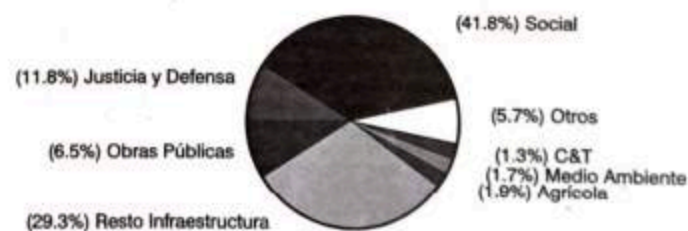
Gasto Público Total

1991 - 1994



Gasto Público Total

1995 - 1998



CAPITULO 5

EL TIEMPO DE LA GENTE

Colombia ha logrado durante las décadas pasadas importantes avances económicos y sociales, pero subsisten severas restricciones en el campo del desarrollo social. Además del rezago acumulado en algunas áreas, el progreso del país plantea nuevos retos y demandas en materia de bienestar y desarrollo humano. Por tanto, la superación de los problemas sociales debe considerarse una meta permanente y de logro gradual. Por estas razones, el país debe construir nuevos acuerdos y proponerse metas más ambiciosas en los campos específicos del desarrollo social.

El desarrollo social y el crecimiento económico están interrelacionados. Los logros económicos hacen factible el mejoramiento del ingreso y el bienestar de los ciudadanos y, a la vez, el desarrollo humano es condición para aumentar la oferta productiva, la competitividad internacional y la productividad de la economía. No obstante, la interrelación entre el desarrollo social y el crecimiento económico no se logra espontáneamente: debe ser conscientemente construida.

Colombia inició desde finales de la pasada década el proceso de internacionalización de su economía y creó así nuevas bases para avanzar en la búsqueda de la eficiencia económica.

Este modelo de desarrollo ofrece ventajas innegables. No obstante, este desarrollo, sin una política social definida y explícita, podría llegar a tener un alto costo social, ya que no asegura, en sí mismo, mejoras en la situación de los pobres. Paralelamente, las actividades económicas experimentan ya limitaciones debidas a la calidad de los recursos humanos nacionales disponibles, que impiden a la economía ser más productiva y más competitiva. Por las anteriores razones estratégicas, y por la convicción profunda de que el fin del desarrollo es la gente, el desarrollo social no puede seguir siendo residual en términos de prioridad política y de asignación de recursos.

Durante los últimos años el interés gubernamental en el área social se concentró en aspectos organizativos y en el desarrollo de los derechos constitucionales que, si bien recogen

aspiraciones legítimas de mejoramiento y modernización, no se han traducido en el fortalecimiento de los servicios ni en el incremento sistemático de la calidad y la cobertura. Simultáneamente, se pretendió extender los instrumentos del mercado y la libre competencia para el acceso y la prestación de los servicios sociales, pero no se prestó igual atención al mejoramiento de la calidad de la oferta pública de dichos servicios, de la cual dependen casi invariablemente los sectores sociales más necesitados, ni se mejoró la ejecución presupuestal en las entidades responsables del sector.

El Gobierno se ha propuesto, entonces, un viraje sustancial en la política social, para lograr que el desarrollo económico sea de los colombianos y que los ciudadanos sean el principal capital de la sociedad. El bienestar colectivo y la capacidad humana son el mayor activo de la sociedad y la base fundamental de nuestra ventaja competitiva. ¡Es el tiempo de la gente!

El eje fundamental de las decisiones de política económica y social será la equidad. El Gobierno reconoce su capacidad de influir en la distribución de los recursos, y con ello lograr impactos significativos en la asignación, composición y uso de los activos de la sociedad, tanto físicos como humanos. En consecuencia, se compromete a garantizar que el crecimiento económico genere efectos redistributivos y a sostener las metas de desarrollo social, aún en el caso de eventuales medidas de ajuste económico y restricción del gasto público. Al reinvertir en el desarrollo humano la mayor parte de las ganancias producidas por el avance económico, el Gobierno asegura simultáneamente el bienestar ciudadano y el mejoramiento en la capacidad productiva de la Nación.

El impulso a la equidad promueve la disminución de las diferencias de riqueza y de ingresos, de capacidad creativa y productiva, de calidad de vida y de posibilidades de disfrute. También reduce la desigualdad entre las comunidades y los sexos. La política social del Gobierno reconoce las diferencias individuales y colectivas de la población, pero busca construir condiciones mínimas igualitarias en las condiciones de vida y de participación. Así, el

Gobierno, a través de su política social, asumirá su responsabilidad frente a los derechos sociales de todos los ciudadanos y no concentrará la atención de sus políticas en unos cuantos sectores sociales ni limitará su función a la compensación de las víctimas de la competencia.

El compromiso gubernamental con el desarrollo social equitativo es enfático. Implica la modernización de los sistemas de prestación de servicios, la ampliación de sus coberturas y el mejoramiento de su calidad. Los servicios podrán ser prestados por entidades gubernamentales o privadas, pero el control y la regulación serán siempre públicos, al igual que la financiación, cuando sea indispensable para asegurar el acceso de los pobres a los activos productivos, a los servicios y a la protección social.

Para este efecto, la competencia y la dinámica propiciada por el mercado son alicientes útiles, pero la dinámica que imprimen los mercados a la prestación de los servicios sociales no impide reconocer que las desigualdades económicas y sociales no permiten al mercado ser un asignador eficiente y equitativo de los recursos. La eficiencia no puede ser antagónica con la equidad. Por tanto, en las determinaciones públicas primará siempre las consideraciones para que el juego de mercado no comprometa la equidad y no restrinja el acceso y la participación equitativa de los más pobres.

Los beneficiarios del desarrollo social serán todos los colombianos. Es obligación del Estado atender las necesidades de todos los asociados. Este principio de universalidad es básico para la construcción de una nueva sociedad y de un nuevo ciudadano. El desarrollo social previsto por la Constitución Nacional, debe acoger los derechos sociales de todos los colombianos. Con este objetivo, el Gobierno avanzará significativamente en la universalización de las coberturas de los servicios sociales básicos y de la seguridad social, y en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. No obstante, será necesario prestar atención especial a quienes tienen menos posibilidades de ejercer sus derechos; por este motivo, el mayor énfasis del gasto público se



dirigirá a los más pobres, para proveerles las condiciones mínimas de bienestar y participación, como desarrollo de los derechos sociales, de garantía de equidad general y, por ende, de beneficio colectivo. La política social será integradora.

El Gobierno está convencido de la necesidad de adelantar las acciones de desarrollo social bajo un enfoque de apoyo integral a las personas y a las comunidades. La gestión dispersa de los diferentes sectores sociales reduce el impacto y fracciona la participación ciudadana. La integralidad de la acción gubernamental en el ámbito social estará asegurada mediante la coordinación entre los diferentes sectores en todos los niveles del Gobierno, desde el campo de las decisiones generales de política, coherencia y conexión intersectorial en la oportunidad de las decisiones, la asignación de recursos, la definición de prioridades y la gestión local. Bajo estos principios, la gestión social podrá ser integral, en el marco de una sólida especialización sectorial, indispensable para maximizar la eficiencia y el impacto de las acciones.

La política social se integrará con la política económica. Para el Gobierno, las decisiones de política económica y de política social son estrictamente inseparables y deben ser simultáneas e interrelacionadas. Las decisiones económicas deberán considerar siempre su impacto social y consultar a los voceros sectoriales. Las decisiones sociales deberán asumir su responsabilidad en materia de gestión económica. De esta manera, las decisiones de política serán, a la vez, de índole social y económica.

Es indispensable aumentar la inversión social e incrementar su calidad y eficiencia. El Gobierno elevará en tres puntos la participación del gasto social en el PIB, simultáneamente con la adopción de criterios, programas y mecanismos de evaluación y control para garantizar su óptimo aprovechamiento, particularmente el mejoramiento de la capacidad de ejecución de las instituciones y la promoción de la veeduría y el control comunitario local, elementos indispensables del buen Gobierno.

El Gobierno no tiene dudas sobre la bondad de la descentralización de las responsabilidades de ejecución de las acciones de desarrollo social, pero es consciente también de los traumatismos inherentes al proceso de transición hacia la prestación descentralizada de los servicios sociales. La descentralización ha encontrado restricciones en la capacidad institucional de los entes territoriales, en la renuencia de las entidades nacionales para transferir algunas competencias y en la inercia de los sectores sociales. Se reconoce que los resultados de este proceso no son automáticos ni inmediatos. Por ello, el Gobierno Nacional promoverá decididamente la descentralización de los sectores sociales, conjuntamente con el fortalecimiento y coordinación de los programas de asistencia técnica y apoyo al desarrollo institucional territorial y con la profundización de los instrumentos destinados a favorecer la equidad interterritorial.

La debilidad tradicional de la política social se ha expresado también en la carencia de un consenso social básico sobre las prioridades de largo plazo en materia de desarrollo social. Por esta razón, hoy son igualmente legítimas ante la opinión pública todas las demandas de servicios sociales y de subsidios estatales, independientemente de la condición social del demandante y de la naturaleza de su exigencia. En la práctica, los mayores beneficios han sido obtenidos por quienes tienen mayor fuerza y capacidad para imponer sus reclamos, que no son necesariamente los más necesitados. Frente a esta limitación, el Gobierno propugnará por lograr que exista una política de Estado en el campo social, con la cual buscará que la sociedad se pronuncie sobre los objetivos sociales deseables en el largo plazo y las prioridades para lograrlos, incluyendo selección de sectores, niveles de servicio dentro de los sectores y población objetivo prioritaria.

Bajo los principios antes expuestos, el propósito esencial del Gobierno en materia de desarrollo social es convocar al país a la construcción de un nuevo ciudadano y una nueva sociedad. Para lograrlo, estimulará y promoverá la participación activa de la comunidad en todos los ámbitos de la gestión social, desde

la definición de la política de largo plazo hasta el control de los proyectos en el ámbito local. Con participación y control de la comunidad, el desarrollo social será más legítimo, racional, eficiente y eficaz, y producirá mayor beneficio a todos los ciudadanos. Esta es la base del buen Gobierno.

Las políticas públicas en materia social se concentran en siete estrategias, que se analizan enseguida: el desarrollo humano, que integra las acciones en educación, cultura y recreación; la seguridad social integral; el mejoramiento del hábitat; la política de equidad y participación de la mujer; la atención a las minorías étnicas; el apoyo al desarrollo económico de los pequeños propietarios y a la economía solidaria; y el acceso a la justicia, los derechos humanos y la seguridad ciudadana.

A través de los programas que conforman la Red de Solidaridad Social se articularán los programas de empleo, nutrición, atención materno-infantil, vivienda y entorno, apoyo a madres jefes de hogar y recreación dirigidos al 33% más pobre y vulnerable de la población, que tradicionalmente ha sido marginada de las acciones del Estado. Dicha estrategia prevé mecanismos de fácil acceso y de acción integral en las comunidades urbanas y rurales más pobres, ejecutados por entidades nacionales y territoriales, bajo la coordinación de una Gerencia adscrita a la Presidencia de la República. Los programas específicos de la Red se describen en las secciones correspondientes de este capítulo, y en materia de empleo, en el Capítulo 8 del Plan.

I. El salto educativo y cultural

A. La educación: eje del desarrollo del país

La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro. Además del valor intrínseco que tiene una sociedad más educada, por medio de la educación se apropia, crea y difunde el progreso científico y tecnológico, y se construye y transmite una ética de convivencia y equidad que es sustento del desarrollo integral de una nación.

La educación debe contribuir al propósito nacional de formar un nuevo ciudadano, participativo y tolerante, capaz de interpretar los códigos de la modernidad. El concepto de educación debe extenderse, más allá de las aulas, a oportunidades diversas para el desarrollo integral de las personas. La cultura y la recreación son factores que enriquecen las relaciones sociales y permiten la expresión y reafirmación de la identidad nacional.

Para lograr lo anterior, se requiere de un cambio en la actitud de la sociedad ante el tema educativo, a través de una movilización nacional en torno a la importancia de la educación y su potencial como generadora de cambio.

En 1998 el gasto público educativo y cultural alcanzará una participación de 4.88% del PIB, lo que representa un aumento de 1.81 puntos con relación a 1993. De este gasto, el 76% se dedicará a la educación preescolar, primaria y secundaria. (Cuadro 5.1)

1. Educación Básica

La universalización de la Educación Básica y el mejoramiento de la calidad de la educación constituyen los retos principales del sector en los próximos años. Este propósito sólo se alcanzará mediante esfuerzos sostenidos encaminados a transformar las instituciones educativas, el modelo pedagógico y los procesos de planeación, administración y evaluación.

Con las estrategias y programas del plan educativo se busca ampliar el promedio de escolaridad de los colombianos de 5.5 a 6.9 años, mediante esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de las instituciones para que todos los estudiantes que ingresen a la educación permanezcan en el sistema por lo menos hasta el noveno grado. Se mejorará significativamente la retención y la promoción de los estudiantes y se abrirá la frontera de la educación secundaria a miles de jóvenes.

Durante los próximos cuatro años se crearán 300.000 nuevos cupos en preescolar y 600.000 en básica. Como resultado, se espera que

en 1998 ingresen a noveno grado 483.000 estudiantes, esto es, 132.000 adicionales a los que habrían ingresado de mantenerse las tendencias actuales de retención y promoción.

El mejoramiento de la calidad de la Educación Básica es condición indispensable para alcanzar esta meta. Para ello se ampliará gradualmente la jornada real escolar de 3.5 a 6 horas diarias, se mejorarán las condiciones laborales de los docentes y, con la participación de los municipios y del nivel central, se dotará con textos escolares a todos los estudiantes de establecimientos oficiales. Además, se pondrán en funcionamiento aproximadamente 2.100 bibliotecas y centros de recursos educativos.

El acceso y permanencia de estudiantes de escasos recursos en la Educación Básica permitirán una mayor equidad del sistema educativo. Con este fin se otorgarán subsidios a más de 500.000 estudiantes pobres por año y se apoyará a madres jefes de hogar en el pago de los costos educativos.

Para el logro de los objetivos se pondrán en marcha estrategias para promover un modelo pedagógico centrado en el aprendizaje, una organización educativa centrada en la institución escolar, un modelo de asignación de recursos de acuerdo con los resultados y una nueva manera de combatir la inequidad.

La innovación de los modelos pedagógicos y el aprendizaje de los estudiantes, junto con la creación de un ambiente propicio para el desarrollo personal ético y social de los educandos, serán metas prioritarias del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Este proyecto, elaborado por cada establecimiento, con la participación de la comunidad educativa, constituye la herramienta fundamental de planeación y evaluación de cada institución. Se promoverá la educación activa, mediante la adquisición de materiales que fomenten el autoaprendizaje de los alumnos y que actualicen a los docentes en las metodologías pedagógicas. La capacitación de los docentes estará asociada a los requerimientos del PEI.

Con el fin de mejorar las condiciones de entrada de los niños al sistema educativo se pondrán en marcha acciones interinstitucionales que permitan mejorar la atención educativa de los niños menores de cinco años. De la misma manera, se ampliará la capacidad del sistema educativo para proporcionar a los niños un grado de educación preescolar.

Además de aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje, se pondrán a disposición de los planteles públicos las dotaciones básicas que apoyen el proceso educativo. Se dará especial prioridad al dominio por parte de los estudiantes de la lectura, expresión escrita, razonamiento lógico y solución de problemas. Con el fin de identificar los problemas e introducir oportunamente los correctivos necesarios, se realizarán evaluaciones periódicas del rendimiento de los estudiantes en las áreas básicas del currículo.

Colciencias y el Ministerio de Educación promoverán la creación de corporaciones mixtas que investiguen en procesos y productos pedagógicos y difundan los resultados de dichas investigaciones en el sistema educativo.

La descentralización y la autonomía escolar, contempladas en la ley 60 de 1993 y en la ley 115 de 1994 son el marco de una nueva organización que tendrá como centro y razón de ser la institución educativa. Se fomentará la creación de instituciones escolares autónomas que ofrezcan, por sí mismas o mediante convenios, por lo menos un grado de preescolar y nueve de básica y se dará impulso al mejoramiento de los procesos de administración escolar.

El municipio apoyará a las instituciones en el diseño y dotación de los espacios físicos, el suministro de los equipos y la adquisición de textos y materiales. Así mismo, proveerá, directamente o a través de terceros, servicios comunes a planteles públicos o privados que no estén en capacidad de hacerlo.

Por su parte, el departamento prestará asistencia técnica al municipio para el desarrollo pedagógico y de recursos humanos, el soporte administrativo para el manejo de los

recursos financieros y evaluará la gestión municipal. Las entidades territoriales recibirán el apoyo necesario de la Nación, responsable de la dirección, planificación, diseño, normatización, evaluación y seguimiento.

Los subsidios estatales se orientarán de acuerdo con un nuevo modelo de asignación de recursos, dirigido a premiar la eficiencia, así como los logros en cobertura y calidad. Se identificarán, fortalecerán y difundirán las experiencias administrativas y pedagógicas que hayan demostrado ser exitosas y cuyos costos estén al alcance de las instituciones escolares. Estas innovaciones se divulgarán, preferentemente, entre las instituciones que hayan alcanzado menores logros, mediante mecanismos especiales de asistencia técnica, con prioridad en aquellas regiones de menor desarrollo relativo en el campo de la educación.

Los subsidios estatales dedicados a promover la expansión de cobertura y la calidad se distribuirán entre las instituciones escolares de acuerdo con los resultados obtenidos, medidos por las pruebas de logro, la ampliación de la cobertura por aumento de eficiencia, y los estudiantes promovidos.

La Educación Básica, como servicio público de carácter universal, debe buscar equidad, tanto en las oportunidades de acceso como en la calidad. Dadas las diferencias que aún persisten en el acceso a la educación, se pondrán en marcha programas para mejorar la situación de los más pobres.

Para ampliar las oportunidades de acceso a la Educación Básica, se mejorará la eficiencia de los planteles oficiales, ampliando la infraestructura donde sea necesario, y se entregarán subsidios a instituciones privadas según el número de estudiantes atendidos. A través de la Red de Solidaridad Social se otorgarán subsidios a madres jefes de hogar cuyos hijos pequeños estén cursando primaria.

2. Educación Media

La Educación Media estará orientada a consolidar los conocimientos

habilidades y aptitudes desarrollados en la Educación Básica, permitiendo al estudiante, al mismo tiempo, profundizar en un campo del conocimiento o en una actividad específica, de acuerdo con sus intereses y capacidades. El aumento de la eficiencia y la expansión de la Educación Básica durante los próximos años, se traducirán en un aumento de cobertura de la educación media a partir de 1998.

Las instituciones educativas orientarán al egresado de la Educación Básica en lo relacionado con la continuación de sus estudios, en la Educación Media o en el sistema de educación laboral.

3. Educación Superior

La universidad juega un papel fundamental en las sociedades modernas como responsable de la formación del capital humano necesario para responder a los nuevos retos de los campos económico, político y social. El desarrollo científico y tecnológico del país requiere una educación superior con vocación investigativa y de comunidades docentes y científicas estables.

Al igual que los otros niveles educativos, la formación superior presenta serias deficiencias de calidad. Además, el acceso a la educación superior es aún insuficiente (la cobertura es de 11.5%) y la distribución de la matrícula es inequitativa, puesto que el 83% de ésta pertenece al 40% de la población de mayores ingresos.

La política de Educación Superior se articulará alrededor del mejoramiento de la calidad de los programas, el acceso equitativo y el fortalecimiento de las instituciones, en el marco de la autonomía universitaria y de acuerdo con los lineamientos de este documento.

La acreditación constituye el instrumento fundamental para mejorar la calidad de los programas de Educación Superior. El Gobierno Nacional, conjuntamente con el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), dará las pautas para que la acreditación responda a criterios de excelencia. El Esta-

do pondrá a disposición recursos financieros crecientes para la financiación de estudiantes, de proyectos y programas de investigación presentados por las instituciones acreditadas.

El ICES se consolidará como la institución técnica de apoyo y fomento a la Educación Superior, conjuntamente con el CESU. Además de mantener actualizado el sistema de indicadores de la Educación Superior y divulgar la información sobre la calidad de los programas, promoverá y adelantará las investigaciones que conduzcan al mejoramiento de la calidad y a la eficiencia de las instituciones en este nivel. Igualmente, apoyará la labor periódica de seguimiento y evaluación de los programas de las diferentes instituciones y facilitará, a instancias del Cesu, el trabajo de los pares en la acreditación de los programas e instituciones.

Una ampliación adecuada de la oferta educativa y un acceso más equitativo a los cupos se conseguirá con la ampliación de créditos para el pago de los gastos educativos y sostenimiento para estudiantes meritorios de escasos recursos, así como con mejoras institucionales que aseguren mayor eficiencia y promuevan que los costos educativos se distribuyan entre los alumnos de acuerdo con sus capacidades económicas y las de sus familias.

Las instituciones estatales de Educación Superior deberán enfrentar los retos que la modernización del país les plantea, adecuando sus sistemas financiero y administrativo a las recomendaciones que produzca la Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública. Merecerá especial atención la constitución de un Sistema Universitario Estatal que permita que las universidades aprovechen las ventajas comparativas de otras instituciones dentro de una red de recursos y servicios.

El Estado garantizará el cubrimiento de los costos de funcionamiento de las universidades estatales, conforme a los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993, pero corregirá la asignación inercial de recursos, de manera que responda a criterios

de calidad, cobertura y desarrollo institucional. Además, estimulará financieramente a las instituciones que generen sus propios recursos.

B. La cultura, fundamento de la nacionalidad

Colombia es un escenario donde interactúan diversas culturas. Esta riqueza se ve amenazada por múltiples formas de intolerancia y violencia, así como por el desarraigo social de amplios sectores de la población. Al mismo tiempo, el país vive un proceso social y político participativo cada vez más sólido, que permite un papel protagónico a las fuerzas sociales que representan un sentimiento nacional de renovación, tolerancia y cambio.

La cultura es fundamento de la nacionalidad. Está, además, estrechamente vinculada a la capacidad humana de innovar, de mejorar su manera de comprender el mundo y de actuar sobre él. El Salto Social requiere de un Salto Cultural como fundamento de una nueva concepción de la convivencia, del respeto a la diversidad y de la paz. El tiempo de la gente es también el del tránsito hacia una civilización que no es solamente consumidora, sino creadora de cultura.

Para lograr los objetivos de la política cultural, los programas se orientarán hacia la reforma institucional y la descentralización de la gestión cultural, el fomento y el estímulo a la creación y la investigación, el acceso a los servicios y bienes culturales y la protección y difusión del patrimonio cultural colombiano.

La política cultural debe promover la autonomía y el fortalecimiento de la personalidad de todas y cada una de las regiones, etnias y comunidades, como reflejo nítido y enriquecedor de la diversidad cultural. Para ello se fortalecerán la organización y gestión del sector en sus diferentes niveles. La institucionalización del Sistema Nacional de Cultura se logrará por medio de los Consejos Nacional y Departamentales, de los Fondos Mixtos y demás mecanismos para la promoción de la cultura y las artes, de los planes departamentales de desa-

rollo cultural y de los sistemas de información y de conservación.

Con este propósito, se conformarán durante el cuatrienio 36 Consejos Departamentales y Distritales y se consolidarán redes regionales de servicios culturales que integren museos, bibliotecas, archivos, casas de cultura, radios comunitarias y centros de documentación.

Por otra parte, el Proyecto de Ley General de la Cultura, el cual propone la creación del Ministerio de la Cultura, se considera como un mecanismo que evitará la dispersión de entidades y de recursos oficiales y que dará al tema de la cultura la relevancia que merece en el desarrollo del país.

Es tarea primordial apoyar la cultura sin intervenir en ella. Por lo tanto, el fomento será asumido como una actitud por medio de la cual se protege, alimenta y difunde la creatividad en la diferencia. El Estado establecerá estímulos y promocionará la creación, la investigación y la divulgación de carácter cultural. Para tal efecto establecerá becas y premios anuales y otorgará créditos para artistas sobresalientes en el campo de la creación, la experimentación, la formación y la investigación individual o colectiva; en las artes plásticas, musicales, escénicas; en las expresiones culturales tradicionales; en las artes audiovisuales, la literatura y otras que surjan de la evolución social cultural. Se ejecutarán planes de educación artística y cultural, haciendo énfasis en la población juvenil.

Durante el cuatrienio se otorgarán alrededor de 800 becas y 120 premios de creación e investigación, y se llevarán a cabo planes especiales de fomento a la lectura y democratización del libro. A través del programa de Talentos de la Red de Solidaridad Social, se sufragarán los costos de instrucción y práctica de actividades artísticas de jóvenes que hayan demostrado capacidades especiales en alguno de los campos del arte.

Por otra parte, el Estado facilitará el acceso del ciudadano a las diferentes manifestaciones artísticas y culturales, mediante programas

institucionales o a través de la concertación con el sector privado en actividades de promoción y desarrollo cultural. Con tal fin, se crearán las condiciones para la circulación efectiva de los productos artísticos y se acordarán medidas conducentes a la utilización de los medios de comunicación públicos y privados para fortalecer y difundir en forma masiva la programación cultural.

Se apoyará la actividad musical a través del fomento a las orquestas, bandas y coros; la programación y actividades de los diferentes escenarios culturales; la realización de festivales, congresos y salones de artistas; el trabajo de los grupos estables de artes escénicas; la realización de ediciones y publicaciones culturales y la dotación de al menos el 50% de las bibliotecas públicas existentes. Igualmente, se creará el Centro de Documentación e Información Artística y Cultural.

Además, se dará especial atención al cine, por su doble carácter de expresión artística y de fenómeno industrial, fomentando y propiciando la difusión de la producción y de la coproducción cinematográfica colombiana.

El patrimonio es la cultura como pasado, como memoria colectiva y como herencia. La política de protección y difusión del patrimonio fomentará la investigación en las áreas antropológica, arqueológica, bibliográfica, mueble e inmueble. Se dará especial atención a la conservación de los monumentos nacionales, a la restauración de obras patrimoniales que amenazan ruina, a la capacitación del recurso humano especializado para este fin y a la divulgación de dicho patrimonio.

C. Juventud, recreación y deporte

El acceso a las actividades culturales, recreativas y deportivas es determinante de la calidad de vida y el desarrollo integral de las personas. La práctica del deporte, los certámenes recreativos y los eventos artísticos, manifestaciones de la cultura contemporánea, nutren y enriquecen las relaciones socia-

les y permiten una sana afirmación de la identidad del individuo.

La limitada participación de los jóvenes en la recreación y el deporte es particularmente preocupante. No existen suficientes oportunidades para realizar dichas prácticas o para acceder a otras esferas que se relacionan precisamente con su potencialidad de renovación y desarrollo. Los problemas de delincuencia, drogadicción, alcoholismo, y aquellos relativos a la función reproductiva y al manejo de la sexualidad, entre otros, confirman esta apreciación.

La ausencia de alternativas de recreación contrasta con la baja utilización de los espacios y recursos físicos existentes y disponibles en los propios establecimientos educativos, públicos y privados, desaprovechados parte del día y durante los fines de semana y las temporadas de vacaciones. A este hecho se añade la vinculación precaria de las familias de los estudiantes o de las comunidades que los rodean.

Los jóvenes representan uno de los más importantes potenciales de renovación y desarrollo presente y futuro del país. Para ellos, el Estado asumirá compromisos que posibiliten una más amplia y mejor integración a la sociedad. Como quiera que son muy diversos los sectores y las actividades que tienen que ver con la población juvenil, el Ministerio de Educación Nacional, a través del Viceministerio de la Juventud y Coldeportes, definirá e impulsará aquellas políticas cuyo propósito sean la integración y la coordinación de las acciones que llevan a cabo distintas entidades, públicas y privadas, que contemplan a los jóvenes como población objetivo.

El Plan dará prioridad al fomento de la recreación y el deporte en la población escolar y juvenil (a nivel comunitario, promoviendo la conformación de clubes o núcleos en los establecimientos educativos, para el ejercicio y práctica de expresiones artísticas, literarias, sociales, deportivas y de convivencia ciudadana y comunitaria. Se apoyarán, además, los festivales escolares y los juegos nacionales intercolegiados y universitarios y se fomentarán las escuelas de

fundamentación deportiva. En torno a dichos festivales o juegos se promoverán muestras, exposiciones y manifestaciones artísticas e intelectuales de los jóvenes de las distintas regiones del país.

Se fomentará la recreación y la práctica del deporte en los municipios. Con este fin, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Inversión Social y de los programas de la Red de Solidaridad Social, cofinanciará la rehabilitación, construcción y dotación de áreas recreativas y deportivas. Coldeportes brindará la asesoría técnica específica y desarrollará, a través del Sistema Nacional de Deporte, los mecanismos de participación de las comunidades en la gestión local y regional. El presupuesto de Coldeportes se orientará a la financiación de actividades deportivas y recreativas en el sector educativo y en las comunidades.

A través de la coordinación ejercida por el Viceministerio de la Juventud, se promoverá la inclusión de programas y proyectos que contemplen a la población juvenil en los planes de desarrollo municipal, para el ejercicio de actividades culturales, recreativas, o de participación como voluntarios en la gestión pública y en la prestación de servicios a las comunidades. Con el Programa Talentos de la Red de Solidaridad Social se buscará estimular los jóvenes talentos deportivos y artísticos, otorgando 9.000 becas-subsidios a estudiantes entre los 12 y 18 años, para sufragar costos de instrucción y práctica.

II. Seguridad Social Integral

Como un instrumento para garantizar la integración y mejorar la equidad, se desarrollará un Sistema de Seguridad Social integral, eficiente, universal y solidario, que incluye la ampliación de la cobertura de servicios de salud, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, así como el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de atención curativa. También se desarrollarán programas de protección social para los grupos más vulnerables, especialmente la infancia, la ter-

cera edad y los discapacitados.

A. Seguridad social en salud

La situación de salud de los colombianos se encuentra en una transición caracterizada por un mejoramiento progresivo pero desigual del estado de salud y por la concurrencia de enfermedades transmisibles, crónicas y degenerativas, que afectan con mayor severidad a la población más pobre. Además, el trauma y el homicidio han tomado una inusitada preponderancia en el marco epidemiológico general.

El acceso de la población al sistema de salud es limitado e inequitativo: sólo el 20% está cubierta por el régimen contributivo; 42% de la población no cubierta se encuentra en situación de pobreza. El 20% de la población no logra ser atendida por el sistema, principalmente por razones de costos (14) y el 26% de los servicios provistos por el sistema público de salud, particularmente los de cirugía, se dirige a los grupos de mayores ingresos.

Las leyes 60 y 100 de 1993 crearon un nuevo marco operativo, financiero e institucional para el sector, estableciendo las bases para su organización descentralizada y creando el Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el objetivo de pasar del modelo asistencialista al de seguridad social. La nueva organización deberá asegurar la cobertura y protección universal en salud en el año 2001. Las condiciones de la transición al nuevo sistema exigen una gran transformación de la oferta pública, que representa el 81% del total, así como la expansión de la oferta privada.

Las instituciones estatales de salud se caracterizan por una marcada obsolescencia en la gestión y con grandes limitaciones en su capacidad resolutoria. Además, la distribución del personal de salud favorece a las grandes ciudades (15) las oportunidades para la actualización son limitadas y los incentivos para el mejoramiento son insuficientes.

Los objetivos del Plan son: asegurar, durante el período de transi-

ción, el acceso de los colombianos a los servicios integrales de salud a través del Sistema General de Seguridad Social; crear las condiciones para que la oferta institucional de salud se desarrolle técnica, administrativa y financieramente y se ajuste a las nuevas exigencias; avanzar en el manejo descentralizado de los servicios de salud en el marco del Sistema de Seguridad Social; y mejorar la calidad de los servicios.

Las acciones para mejorar las condiciones de salud de la población, deberán contribuir a la disminución, en un 20%, de los años de vida saludable perdidos, así como a la reducción de la mortalidad infantil en un 15% y de la tasa actual de mortalidad materna en un 50%.

1. Acceso universal y equitativo a servicios de salud preventivos y curativos.

El Gobierno impulsará la afiliación progresiva de la población a la Seguridad Social y ofrecerá servicios a toda la población a través del Plan de Atención Básica (PAB).

El Régimen Subsidiado requiere, para su pleno funcionamiento, la conformación de Empresas Promotoras de Salud (EPS) que administren los recursos destinados a subsidiar la afiliación de la población pobre. Mientras se conforman estas empresas, las direcciones seccionales de salud desempeñarán esta función y contrastarán con las instituciones de salud públicas y privadas la prestación de los servicios del Plan Obligatorio de Salud (POS) y las intervenciones complementarias que se contemplen en los convenios con las entidades hospitalarias.

Para 1998 el Régimen Subsidiado deberá haber afiliado como mínimo al 80% de la población pobre. Tendrán acceso al sistema, en condiciones equitativas, los grupos de población más pobre y vulnerable y, entre ellos, especialmente las mujeres jefes de hogar, las madres gestantes y lactantes y los niños, así como los discapacitados, los beneficiarios del programa de auxilio para ancianos indigentes y los habitantes pobres de las zonas rurales. Para impulsar el acceso al sistema se promoverán formas alternativas de asociación de usuá-



rios. Durante el período de transición se garantizará la prestación de los servicios no asegurados a la población de bajos ingresos y se sustituirán gradualmente los subsidios a la oferta por los subsidios a la demanda.

A través del Programa de Atención Materno-Infantil (Pami) de la Red de Solidaridad Social, se brindarán servicios de salud y complemento nutricional a 400.000 madres gestantes y lactantes y a sus hijos menores de un año. Este programa y otras acciones del sector reducirán el número de niños nacidos sin atención.

El Régimen Contributivo, por su dinámica y por la cobertura familiar, aumentará en por lo menos 20% el número de cotizantes, y su población beneficiaria pasará de 7.5 millones a 15 millones de personas. Este desarrollo requiere la conformación de EPS, el fortalecimiento de las instituciones estatales que hacen parte del sistema y la organización y ampliación de la oferta de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

El Gobierno Nacional brindará apoyo técnico para la conformación de EPS públicas territoriales y el Instituto de los Seguros Sociales, como principal EPS pública del Régimen Contributivo, hará los ajustes necesarios para atender eficientemente a sus afiliados y beneficiarios a través de la red propia y contratada de prestación de servicios de salud. La creación de IPS privadas, particularmente del primer nivel, se promoverá a través del Finurbano y el Propyme.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud, en coordinación con las entidades territoriales y las EPS, diseñará y pondrá en marcha el Plan de Atención Básica (PAB), que contempla acciones dirigidas a la prevención de enfermedades transmisibles y perinatales, al control de enfermedades crónicas y a la prevención del trauma. Estas acciones se apoyarán, además, con recursos que las EPS y el Fondo de Solidaridad y Garantía destinen a estas actividades. El Ministerio de Salud y las entidades territoriales, así como las distintas instituciones del Sistema de Seguridad Social participarán activamente en las campañas preventivas

contra la violencia y los accidentes.

2. Mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios.

Con este programa se busca mejorar la capacidad resolutoria de los hospitales públicos y ponerlos en condiciones de competir con las IPS privadas en el Sistema de Seguridad Social. Las entidades territoriales y el Ministerio de Salud, con base en el inventario físico que se realizará en 1995, determinarán las necesidades de infraestructura y dotación de las IPS públicas y realizarán las inversiones necesarias, con mecanismos de cofinanciación que involucren los recursos de las transferencias de inversión social y del presupuesto nacional.

Durante el período de transición también se dará prioridad al mejoramiento de la gestión de la totalidad de las IPS públicas en todos los niveles de atención y a su transformación en Empresas Sociales del Estado, mediante la implantación en cada una de ellas de sistemas que permitan la utilización eficiente de los presupuestos asignados y de los recursos que obtengan por la contratación de servicios.

Complementariamente, el Gobierno Nacional establecerá los estímulos e incentivos que permitan atraer y retener personal profesional en los niveles prioritarios de atención y en las zonas apartadas y mejorar su desempeño. Las IPS públicas, transformadas en Empresas Sociales del Estado, aplicarán los incentivos al desempeño de su personal, con cargo a los recursos obtenidos por la venta de servicios. Conjuntamente con instituciones especializadas, se pondrá en marcha un Plan Nacional de Educación y Evaluación Continua.

Con el fin de impulsar la transformación de los hospitales públicos en Empresas Sociales del Estado, el Gobierno Nacional dispondrá de los mecanismos y recursos necesarios para sanear el pasivo prestacional del personal vinculado.

3. Organización y gestión descentralizada del sector.

Este programa se orientará hacia

el fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales para manejar los recursos y desempeñar adecuadamente las competencias que la ley les asigna, con énfasis en la administración del Sistema de Seguridad Social. Particular atención se dará a las acciones de apoyo a la gestión, la planeación y la descentralización institucional, así como al desarrollo de sistemas de información y monitoreo que permitan el seguimiento permanente de la gestión de las instituciones del Sistema.

Al finalizar el período la totalidad de los departamentos y distritos, así como el 80% de los municipios, habrán obtenido la certificación para el manejo autónomo de los recursos del situado fiscal.

4. Garantía de calidad de los servicios

La calidad de los servicios de salud se promoverá a través de la puesta en marcha de instrumentos de análisis del estado sanitario y evaluación de la prestación de los servicios, y de mecanismos que contribuyan a la mejor formación de los recursos humanos y a elevar la capacidad de innovación e investigación del sector.

Cada una de las instituciones del sistema deberá contar con comités internos de garantía de calidad como herramienta fundamental para su continuo mejoramiento, así como con sistemas permanentes de capacitación de su personal, todo ello encaminado a fomentar una cultura de la calidad basada en el compromiso de todos los actores con el mejoramiento continuo de los servicios a las personas. También se implantará un sistema de acreditación para las IPS del Sistema de Seguridad Social.

La Superintendencia Nacional de Salud diseñará y aplicará los mecanismos de vigilancia y control que garanticen la financiación y la correcta aplicación de los recursos del sistema, así como la calidad en la prestación de los servicios. Con base en indicadores de control de gestión, calidad de los servicios y satisfacción del usuario, establecerá controles objetivos que aseguren la calidad de la atención.

El Ministerio de Salud y el CESU impulsarán la revisión de los programas de formación en las áreas de salud y la acreditación de los mismos, y diseñarán mecanismos para la permanente evaluación y actualización del personal vinculado a las instituciones prestadoras de servicios.

Conjuntamente con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Salud promoverá y apoyará la investigación básica y aplicada en áreas que permitan mejorar el diagnóstico y la atención en salud y el desarrollo de la tecnología adecuada para el sector, y articularlo con los avances y aplicaciones del conocimiento a nivel internacional.

Los programas del sector durante los próximos cuatro años tienen un costo total de \$13.5 billones (pesos de 1994), que se financiarán principalmente con recursos provenientes de las transferencias a las entidades territoriales y con las cotizaciones al Régimen Contributivo. El gasto público en salud representará, en 1998, un 4.9% del PIB, lo que significa un crecimiento de 49% en el período (Cuadros 5.2 y 5.3).

B. Programas para la niñez

El bienestar de la niñez constituye una de las metas fundamentales del desarrollo nacional. Los niños y niñas de hoy serán los ciudadanos colombianos del mañana; su supervivencia, desarrollo y participación son requisitos básicos para el progreso del país. Aunque la Carta Política reconoce los derechos de los niños y establece que éstos prevalecen sobre los derechos de los demás, aún miles de ellos carecen de las oportunidades para hacerlos efectivos. Por ello el propósito nacional es crear una cultura en favor de la niñez que comprometa a las instituciones y a los diferentes sectores de la sociedad en la protección de la generación más joven a fin de satisfacer sus necesidades humanas básicas, lograr su desarrollo armónico e integral y aprovechar al máximo su potencial. Este objetivo se desarrollará a través de programas de movilización en torno a



la niñez; protección desarrollo y bienestar de la niñez; programas especiales para menores en situación irregular; y de desarrollo institucional.

1. Movilización en torno a la niñez

El Gobierno Nacional y las administraciones territoriales, promoverán la creación de una conciencia social y comunitaria que beneficie a los niños, generando actitudes y comportamientos de respeto, valoración, protección y participación de los menores en la familia y la comunidad. A través de los medios masivos y alternativos de comunicación, se informará y motivará a la ciudadanía para que mejore los procesos de socialización y los niveles de bienestar de la niñez, a la vez que prevenga la existencia de menores en situación irregular. Se convocará la participación de la comunidad, en especial de los padres de familia, para el ejercicio de la veeduría ciudadana como control de la gestión pública en favor de la infancia.

El Gobierno también promoverá el desarrollo del conocimiento científico y colectivo sobre la niñez. Para ello se mejorarán los registros institucionales, se incluirán módulos sobre la niñez en las encuestas socio-económicas, y las entidades del Sistema de Bienestar Familiar impulsarán la realización de estudios sobre los niños en situación irregular, así como la identificación de modelos de intervención exitosa en el manejo de tal problemática.

2. Protección, desarrollo y bienestar de la niñez

El ICBF entregará complemento nutricional a mujeres gestantes y lactantes, y a sus hijos entre los 6 y 24 meses. Se fortalecerán las acciones de educación en salud orientadas a disminuir la morbilidad materna y perinatal y a impulsar la lactancia materna. Estas acciones cubrirán a 630.000 personas y se complementarán con las del Programa de Atención Materno Infantil, Pami.

Para mejorar la calidad de la atención en los Hogares Comu-

narios de Bienestar, que atienden 890.000 niños, se aumentará, como parte de los programas de la Red de Solidaridad Social, la ración alimenticia hasta satisfacer, en los próximos cuatro años, el 100% de sus necesidades nutricionales. Las instituciones de salud y el ICBF evaluarán periódicamente el estado de salud de los niños, así como su crecimiento y desarrollo, remitiéndolos en caso necesario a las entidades competentes. Con el sector educativo, se adelantarán acciones para estimular el desarrollo psicoafectivo y social de los menores, vinculando estudiantes de carreras relacionadas con el desarrollo infantil y vigías de la salud de los colegios. Para mejorar las condiciones sanitarias y evitar el hacinamiento en los Hogares Comunitarios, se adecuará la infraestructura física de 2.844 Hogares Comunitarios Múltiples, que funcionarán en instalaciones comunitarias, preferencialmente con parques o espacios libres para la recreación de los niños. Adicionalmente, a 140.000 niños en edad preescolar del área rural, no atendidos en Hogares Comunitarios, se les brindará un subsidio alimentario.

El estado nutricional de un millón de escolares se intervendrá suministrando un refrigerio reforzado, como complemento alimentario que aporte el 20% de sus requerimientos nutricionales.

3. Programas especiales para menores en situación irregular

El ICBF y las instituciones responsables de la prevención y protección de 850.000 menores maltratados o abusados sexualmente, integrarán una red de servicios a fin de identificarlos y darles atención oportuna. El ICBF ampliará sus servicios de recepción de menores en emergencia, conformará equipos interdisciplinarios de apoyo para los Defensores de Familia e impulsará a los municipios para la creación y fortalecimiento de las Comisarias de Familia.

Para desestimular el trabajo de 500.000 menores de 14 años, el sector educativo promoverá su escolarización; acción que se reforzará con el otorgamiento de

subsidios a mujeres jefes de hogar con hijos en la educación básica. El Ministerio de Trabajo y el ICBF efectuarán una búsqueda activa de menores que realizan trabajos de alto riesgo, y vigilarán el cumplimiento de la legislación; con los entes territoriales, impulsarán planes alternativos para modificar su actividad laboral.

El ICBF atenderá integralmente a 15.000 menores de la calle, fortaleciendo los programas de medio abierto y medio institucional, promocionando la adopción y crianza en hogares sustitutos, e impulsando su reinserción al medio familiar y comunitario.

Para la rehabilitación de 14.500 jóvenes infractores, el ICBF coordinará la realización de acciones educativas, de capacitación laboral y de seguimiento, y promoverá la cofinanciación para cubrir temporalmente los gastos de los jóvenes recién rehabilitados que no tengan recursos para vivir de manera autónoma. El Ministerio de Justicia reforzará los equipos interdisciplinarios de los despachos judiciales, impulsará la atención judicial permanente al menor infractor, notificará su detención a la Defensoría del Pueblo y evitará su institucionalización innecesaria.

La legislación relacionada con todas las categorías de menores en situación irregular, será revisada por el Ministerio Público y el ICBF, quienes promoverán los ajustes necesarios y velarán por su estricto cumplimiento.

4. Desarrollo institucional

Se redefinirán las competencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, comprometiendo política, técnica y financieramente a las administraciones territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la niñez, y promoviendo su inclusión en los planes territoriales de desarrollo. Por otra parte, el ICBF realizará ajustes institucionales para mejorar su capacidad de dirección, evaluación y asistencia técnica a los municipios, y desarrollará instrumentos para ampliar los niveles de recaudo y fuentes de financiación (Cuadro 5.4).

C. Tercera Edad

Las personas de la tercera edad, especialmente aquellas que se encuentran en condiciones de pobreza, constituyen uno de los grupos más vulnerables de la población. Para mejorar sus condiciones de vida, serán beneficiados con acciones que les permitan el acceso a servicios en salud, protección, vivienda y pensiones. El desarrollo de estas acciones deberá ser una responsabilidad compartida del Estado, la sociedad civil y la comunidad.

Los programas para la tercera edad se vincularán al Sistema de Seguridad Social, a generar una oferta local de servicios para esta población y a crear una actitud de reconocimiento positivo de la vejez.

A través del Programa Revivir de la Red de Solidaridad Social, se apoyarán 240.000 ancianos indigentes con un auxilio mensual complementado con planes de atención que pondrán en marcha los municipios. Serán beneficiarios los ancianos que, cumpliendo los requisitos definidos en la Ley 100 de 1993, se encuentren en condiciones de pobreza o indigencia.

La administración y ejecución del programa será responsabilidad de los municipios y distritos, que podrán llevar a cabo la administración directamente o a través de una entidad promotora (organizaciones no gubernamentales o entidades especializadas).

Como complemento a Revivir, se desarrollarán acciones que permitan mejorar las condiciones de salud, nutrición, protección y vivienda de los beneficiarios del programa. Los municipios prestarán servicios diarios de atención a los ancianos indigentes, a través de los cuales se garantizará soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales. El programa se desarrollará en las viviendas o en espacios comunitarios existentes en los barrios. Será apoyado por el ICBF y el Programa de Empleo Urbano de Emergencia, así como con recursos del sistema de cofinanciación. Se podrán contratar actividades con organizaciones no gubernamentales de apoyo familiar y comunitario.

Los ancianos pobres serán beneficiarios del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud. Los hogares en los cuales residan estos ancianos tendrán preferencia para acceder a los subsidios de los programas que hacen parte de la política de vivienda social.

Para mejorar el bienestar de los pensionados, el Ministerio de Trabajo expedirá las normas necesarias para hacer efectiva su afiliación a las Cajas de Compensación 16. Los pensionados se afiliarán voluntariamente con el 2% de su mesada a la Caja que escojan. La afiliación se hará a través de las entidades pagadoras de pensiones o de las asociaciones de pensionados, y los ancianos tendrán derecho a todos los servicios de las Cajas con excepción del subsidio monetario.

Se continuará apoyando el cambio hacia una nueva perspectiva del envejecimiento, con proyectos que fomenten y fortalezcan nuevas relaciones del viejo con la familia, y promuevan en la comunidad y en la sociedad una imagen positiva del envejecimiento. Así mismo, se desarrollarán estrategias de tipo masivo que apoyen el cambio de imagen del viejo.

Con el fin de garantizar que la población más pobre y con dificultades de inserción en el mercado de trabajo cuente con una pensión cuando llegue a la tercera edad, se pondrá en marcha el Fondo de Solidaridad Pensional. Se otorgarán subsidios a cerca de 500.000 trabajadores asalariados o independientes menores de 65 años y a las madres comunitarias, que estén afiliados al régimen general de salud, demuestren un nivel de ingreso máximo de un salario mínimo, pertenezcan a los estratos socioeconómicos más bajos y no estén afiliados al régimen de pensiones. El programa será financiado con el 1% de la nómina de los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos y una contrapartida al menos igual por parte del presupuesto nacional. El subsidio será temporal y se concederá en forma diferencial, de acuerdo con la zona de residencia y la edad del trabajador, favoreciendo a las personas de áreas rurales, las de mayor edad y mayor tiempo precedente de cotización.

D. Prevención y atención a la discapacidad

La Constitución Política y las leyes que la desarrollan introducen un cambio significativo en los susten- tos legales de atención al discapacitado, estableciendo la obligación del Estado de brindar protección y apoyo a las personas que sufren algún tipo de limitación, así como oportunidades educativas y laborales para su efectiva integración social. Con el fin de avanzar en las políticas y programas dirigidos a la población discapacitada, se pondrán en marcha acciones encaminadas a lograr un mejor conocimiento de su situación y a beneficiarla de los distintos programas del Estado, con énfasis en sus necesidades específicas.

Las iniciativas de atención se han visto limitadas por la ausencia de información confiable sobre los discapacitados a nivel nacional. Por tal razón se avanzará en el desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre la Discapacidad, con base en la información del Censo de Población de 1993 y en estudios que actualmente se encuentran en curso. Gracias a este esfuerzo será posible establecer, por primera vez en la historia del país, el número y las características de los discapacitados.

El 75% de las discapacidades pueden evitarse con medidas preventivas como el control de accidentes, así como de control de la salud materno infantil y del proceso de crecimiento y desarrollo. Con tal fin, el Ministerio de Salud, a través del Sistema de Seguridad Social en Salud, pondrá en marcha acciones relacionadas principalmente con la prevención de accidentes, la promoción de la salud materno-infantil y la detección temprana. Con el apoyo de la cooperación técnica internacional, el Gobierno avanzará en la búsqueda de mecanismos operativos de prevención que reduzcan la incidencia de la discapacidad, contribuyan al desarrollo de tecnologías apropiadas y adaptaciones técnicas orientadas a la integración social y económica del discapacitado.

Los discapacitados en situación de pobreza serán beneficiarios del Régimen Subsidiado de Seguridad

Social en Salud, así como del Fondo de Solidaridad Pensional y del programa de auxilios para ancianos indigentes, en las condiciones establecidas en cada caso.

La educación constituye el vehículo primordial para la integración social de las personas con limitaciones. El sector educativo ampliará la cobertura de sus programas de integración de los menores discapacitados a las aulas regulares, en coordinación con equipos locales de rehabilitación. De la misma manera, se promoverá la integración laboral de los discapacitados mediante la rehabilitación y calificación, y su vinculación plena al trabajo sobre la base de las ventajas comparativas que pueden brindar al aparato productivo.

Conjuntamente con las entidades territoriales se fomentarán medidas encaminadas a equiparar las oportunidades para los discapacitados, particularmente en lo relacionado con el transporte público y las normas mínimas de diseño urbano y ergonómico que contemplan diversos grados de limitación.

Con el fin de dotar estas acciones de un marco institucional que haga posible la concertación, coordinación y evaluación de los distintos programas y el diseño de una política global, el Gobierno Nacional apoyará el desarrollo del Consejo Nacional Operativo de la Discapacidad, que funcionará en la Vicepresidencia de la República. Será responsabilidad de este Consejo la coordinación regional de las acciones que adelanten las entidades del Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, en concertación con las entidades territoriales.

E. Cajas de Compensación

Las Cajas de Compensación Familiar constituyen un instrumento esencial de protección y solidaridad para los trabajadores más pobres del sector formal de la economía nacional. Ellas desarrollan programas de vivienda social, salud, nutrición, recreación, educación, microempresas y subsidio monetario.

La política nacional en este sector

se orientará hacia el fortalecimiento de los mecanismos redistributivos del sistema, la mayor integración de las acciones sectoriales de las Cajas con los programas nacionales de desarrollo social, la ampliación de las coberturas y el logro de mayor eficiencia en la operación de las Cajas, especialmente en los servicios orientados a los trabajadores de menor ingreso y sus familias.

Como parte integral del sistema de seguridad social nacional, las Cajas de Compensación deberán maximizar la ejecución oportuna de sus recursos en los programas de vivienda social; en salud, se vincularán activamente en la financiación del régimen subsidiado; procurarán ampliar el acceso de los más pobres a los programas de recreación; e incorporar los criterios del Plan Nacional de la Microempresa. Con el fin de ampliar la cobertura de las Cajas, se impulsarán mecanismos para que trabajadores del sector informal y pensionados se afilien al sistema con cotizaciones y beneficios parciales.

III. Habitat

El mejoramiento del nivel de vida de la población está estrechamente relacionado con las condiciones del hábitat en que se desenvuelven sus actividades cotidianas. Para mejorar el hábitat de los colombianos más pobres, caracterizado por la subnormalidad de los barrios donde residen, se emprenderá, de manera simultánea e integral, cuatro estrategias que enfrentarán directamente las tres más notorias expresiones de la subnormalidad: hacinamiento y deplorable condición física de las viviendas; precario equipamiento social e insuficiente cobertura de los servicios públicos.

La política de vivienda social urbana, más allá de la simple construcción aislada de nuevas viviendas, propende por el mejoramiento integral del barrio, garantizando que las viviendas sean de buena calidad, cuenten con los servicios públicos básicos y tengan el equipamiento social y la infraestructura física adecuados. De manera

coherente, el Plan de Aguas está orientado a incrementar de manera significativa el número de viviendas con acueducto y alcantarillado, mejorando la calidad del agua suministrada y haciendo uso eficiente y racional del recurso hídrico. Por su parte, el apoyo al desarrollo urbano busca que el crecimiento de los asentamientos y su equipamiento se realice adecuadamente de acuerdo con las particularidades y necesidades de cada ciudad. Finalmente, con el fin de consolidar y garantizar que las anteriores acciones redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, se prestará especial atención a la prevención y atención de desastres y la rehabilitación de zonas subnormales.

A. Política de vivienda social urbana

La Política de Vivienda Social Urbana focaliza el subsidio familiar de vivienda en los estratos más pobres y vulnerables de la población, lo integra a la Red de Solidaridad Social y lo articula a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios, con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado y mejorar las condiciones de vida de los colombianos más pobres.

Los objetivos de la nueva política son: (a) realizar 606.000 soluciones de vivienda social urbana entre 1994 y 1998, el 72% de las cuales estará destinada a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos; 500.000 de estas soluciones contarán con subsidios directos y el resto con programas especiales de crédito; con este programa, se estima que el déficit de vivienda social urbana se reducirá en cerca del 43%; (b) debido a los programas complementarios de entorno, el número de familias beneficiadas por el programa será de 1.123.000; (c) impulsar la participación municipal y comunitaria en la ejecución del programa; y (d) promover procesos de reforma urbana que permitan habilitar tierras aptas para vivienda social, utilizando los instrumentos definidos por la Ley 9a. de 1989.

1. Componente integrado en la Red de Solidaridad Social

El Programa de mejoramiento de la vivienda y el entorno se localiza en asentamientos subnormales de alta concentración de pobreza, donde el problema central es la calidad de la vivienda. Se apoya en el subsidio otorgado por el Inurbe y se complementa con recursos de los municipios, de los Fondos de Cofinanciación y de la Red de Solidaridad Social. Se adjudicarán 258.500 subsidios y el municipio, con el apoyo de los Fondos, tendrá a su cargo las obras de acceso al asentamiento, las redes de servicios públicos, grandes obras de mitigación de riesgos y proyectos dirigidos a la adecuación de zonas verdes y demás elementos del espacio público.

El Programa de vivienda nueva incluye viviendas mínimas y unidades básicas. Para lotes con servicios, la Nación sólo apoyará proyectos que contemplen los instrumentos de la Reforma Urbana. Se realizarán 158.000 soluciones de vivienda nueva, apoyadas con subsidio para familias de menos de dos salarios mínimos de ingreso.

2. Componente no cubierto por la Red de Solidaridad Social

Las acciones previstas se dirigen a atender el déficit cuantitativo de vivienda de los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales mensuales. Con el apoyo del crédito, se realizarán 190.000 soluciones, de las cuales 84.000 se financiarán parcialmente con el subsidio familiar de vivienda.

3. Gestión de proyectos y asignación de recursos

El municipio es la instancia que promueve la iniciativa del proceso, identifica y formula los proyectos de mejoramiento, con la participación de la comunidad. El Ministerio de Desarrollo Económico estimulará la acción de los municipios y comunidades, y promoverá la gestión de las ONG y de entidades particulares de reconocida experiencia en programas de este tipo.

Con el objeto de simplificar el procedimiento de asignación de recursos, se hará un convenio Interfundos-Inurbe para que se realice el estudio conjunto y la aprobación de recursos en los proyectos que prevean participación de los fondos de cofinanciación, dando prioridad a los Proyectos de Mejoramiento de la Vivienda y del Entorno.

4. Recursos para el programa y esquema institucional

Los recursos para el Programa de Vivienda Social Urbana provendrán del Inurbe, la Caja de Vivienda Militar, las Cajas de Compensación y los municipios. Los fondos de cofinanciación y la Red de Solidaridad Social aportarán recursos para el programa de mejoramiento del entorno. Además, se contará con los créditos dirigidos a la población con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, otorgados a través del Fondo Nacional de Ahorro, las corporaciones de ahorro y vivienda y los sectores bancario y cooperativo.

Entre 1994 y 1998 se invertirán \$2.5 billones de 1994: \$1 billón no reembolsables, de los cuales el 82% se destinará a la población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. El 61% de los recursos no reembolsables provendrán de la Nación, el 11% de las cajas de compensación, el 16% de los municipios y el 12% de crédito de la Findeter.

El programa de subsidios se adelantará en el marco de la Red de Solidaridad Social. Para profundizar el proceso de descentralización y lograr mayor eficiencia y economía en el gasto social, el Inurbe hará parte integral del Sistema Nacional de Cofinanciación, apoyándose en los departamentos y las unidades departamentales de cofinanciación para la realización de las operaciones que involucren a las entidades territoriales.

Para que el Inurbe pueda cumplir eficientemente las funciones en el marco de la nueva política de vivienda social urbana, es necesario que esté separado definitivamente de las operaciones que heredó del Instituto de Crédito Territorial. Con tal propósito el Gobier-

no Nacional presentará al Congreso un proyecto de ley para liquidar definitivamente el ICT, trasladando las funciones de recaudo de cartera a entidades privadas.

B. Plan de agua

El Plan de Agua se ejecutará bajo el esquema de la responsabilidad local en la gestión de los servicios, fortaleciendo el papel de la Nación en la planeación, regulación y vigilancia. En este marco, el Plan busca: alcanzar coberturas de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado en 1998, beneficiando adicionalmente a 6.1 millones de habitantes con agua potable y 6.2 millones con sistemas de disposición de aguas residuales; elevar la calidad del agua suministrada para la totalidad de los habitantes con servicio y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas; y consolidar el proceso de modernización institucional del sector.

1. Aumento de las coberturas y mejoramiento de la calidad del agua

La ampliación y mejoramiento de la calidad del servicio de acueducto y alcantarillado es responsabilidad de los municipios. Para el logro de las metas, la Nación apoyará a las administraciones locales a través de: (a) financiación de proyectos con el aumento de los recursos de crédito de Findeter y no reembolsables a través de los Fondos de Infraestructura Urbana y DRI; (b) programas de preinversión para la identificación, evaluación y preparación de proyectos acordes con la política nacional, a través de crédito y cofinanciación de Findeter y Fonade, y aportes de los Corpes; y (c) asistencia técnica a los prestadores del servicio a nivel local en la preparación y ejecución de proyectos, con la coordinación del Ministerio de Desarrollo, la participación de las entidades territoriales y la vinculación del sector privado y ONG.

Por otra parte, para optimizar el uso del recurso y proteger las fuentes de abastecimiento, se impulsarán los siguientes programas: (a) disminución de pérdidas de agua

mediante la rehabilitación y optimización de los sistemas, reduciendo el agua no contabilizada del 50% al 33%; para esto, la asignación de recursos de crédito y cofinanciación se condicionará a que los proyectos incluyan la macro y micromedición, control de conexiones clandestinas masivas y de fugas, y optimización y renovación de redes; (b) mejoramiento de la calidad ambiental para reducir la generación de efectos negativos en los cuerpos de agua receptores, a través del apoyo técnico y financiero de la Nación a proyectos en grandes ciudades; y (c) identificación y uso racional de las aguas subterráneas, a través de la exploración y cuantificación de las fuentes en 70.000 kms². El programa será coordinado por Ingeominas y contará con la participación de las universidades y el Ministerio del Medio Ambiente.

3. Esquema financiero

Los requerimientos financieros para la ejecución del Plan ascienden a \$1.55 billones de 1994, de los cuales \$1.49 billones se dedicarán a los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios distribuidos, a su vez, en grandes ciudades (47%), en el resto de capitales y ciudades mayores (14%), municipios menores (21%) y en la zona rural (18%). Los recursos del programa provendrán del presupuesto nacional (\$230.000 millones), crédito de Findeter y Fonade (\$193.000 millones), crédito externo a grandes ciudades (\$227.000 millones), generación interna de las empresas (\$422.000 millones), transferencias municipales de la Ley 60 de 1993 (\$467.000 millones) y entidades territoriales (\$11.900 millones).

C. Apoyo al desarrollo urbano

La iniciativa y decidida participación de las ciudades son indispensables para integrar las políticas, complementar los recursos y esfuerzos nacionales y mejorar la calidad de vida de la población. Por ello, el Gobierno Nacional desarrollará estrategias para coordinar las políticas nacionales con las ciudades, fortalecer sus administraciones y lograr un ordenado desarrollo urbano, respetando la autonomía local.

En primer lugar, se fortalecerá la capacidad administrativa de las ciudades, para que cuenten con mecanismos que les permitan definir sus prioridades de desarrollo para articular las estrategias nacionales a las particularidades locales. Para esto, el Ministerio de Desarrollo apoyará las ciudades en el diseño de instrumentos de regulación y normatividad urbana, manejo del suelo, planificación territorial, desarrollo de proyectos de vivienda y entorno, y gestión de servicios públicos, transportes y equipamiento.

Por otra parte, se proveerá a las ciudades de un marco legal e institucional que oriente la acción de la administración local: planes de ordenamiento, descentralización al interior de las ciudades, manejo del suelo, marco tributario

local, prestación de servicios públicos, transporte, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio. Esta tarea estará coordinada por el Ministerio de Desarrollo, bajo el esquema de Talleres de Consulta Urbana que permite aplicar los principios de concertación y participación regional y local.

Por último, un requisito fundamental para la ejecución de las políticas en las ciudades es la consolidación de sus finanzas, de manera que puedan complementar las acciones nacionales y orientar el desarrollo local. Los Ministerios de Desarrollo y Hacienda y el DNP elaborarán programas para apoyar técnicamente a las ciudades en aspectos como actualización de bases gravables, nivel adecuado de tarifas, utilización de fuentes de ingreso de gran potencial y mejor nivel de eficiencia en el recaudo y administración de tributos.

D. Prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas

Las características geológicas, topográficas e hidrometeorológicas, el inadecuado manejo ambiental, unido a la localización de asentamientos en zonas de riesgo, hacen que el país sea propenso a ser afectado por inundaciones, deslizamientos, avalanchas y otras catástrofes de origen natural y antrópico. Por consiguiente, es necesario consolidar una estrategia para reducir la vulnerabilidad, mejorar la capacidad de respuesta institucional y tomar las medidas preventivas frente a desastres naturales.

En consecuencia, las acciones del Gobierno buscan garantizar un manejo oportuno de los recursos técnicos, administrativos y financieros para la prevención, atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas, así como establecer responsabilidades institucionales que permitan cumplir con los objetivos de las políticas.

Para mejorar las acciones de prevención, es indispensable profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y artificiales, determinar las zonas de riesgo, su

grado de vulnerabilidad y formular las medidas para prevenir o mitigar los efectos. Para ello, se adelantarán programas de investigación y evaluación de amenazas naturales en sus diferentes aspectos, se elaborará el mapa de riesgos y se impulsará la aplicación de medidas de control, protección y ordenamiento físico, promoviendo la incorporación de estos componentes en los planes de desarrollo territorial y ordenamiento urbano, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 9 de 1989. De manera complementaria se ampliarán y mejorarán los sistemas de vigilancia y alerta que monitorean el comportamiento de fenómenos sísmicos, volcánicos e hidrometeorológicos.

Para garantizar una respuesta oportuna a la población afectada se mejorará la capacidad operativa de los organismos de atención de emergencias, mediante la dotación de equipos, mejoramiento de las redes de comunicación y de centros de reservas de provisiones y suministros. Se mejorará la capacidad operativa de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres con programas de capacitación y articulación con las entidades nacionales y territoriales responsables. El Fondo Nacional de Calamidades contará con la solvencia financiera que asegure la disponibilidad de recursos para complementar la atención ágil y eficaz de la población afectada por un desastre.

Con el fin de superar las situaciones de desastre, se dará especial énfasis a la rehabilitación de las zonas afectadas. En estos eventos, se agilizarán los procesos de formulación de proyectos que involucrarán, con participación de la comunidad y las entidades territoriales, la reconstrucción de vivienda, infraestructura física y equipamiento social, acompañados de programas productivos que aseguren la sostenibilidad de las familias afectadas.

La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres es la instancia coordinadora de las actividades anteriores. La investigación y evaluación de amenazas y vulnerabilidad, y la elaboración de mapas de riesgo, contarán con la participación de Ingeominas, Ideam, Igac y las corporaciones

regionales. El Ministerio de Educación y el Sena desarrollarán programas de educación, capacitación e información pública, en coordinación con las entidades territoriales. La Dirección Nacional coordinará, realizará el seguimiento y evaluará con las entidades responsables, los programas de rehabilitación.

IV. Política de equidad y participación de la mujer

La política de Equidad y Participación de la Mujer parte de reconocer la subestimación del papel que la mujer ha jugado en el desarrollo del país y de su potencial creativo. Los logros alcanzados en educación, participación laboral y atención básica no han permitido resolver las desigualdades de género en nuestra sociedad, las cuales se fundamentan en estereotipos que desdibujan sus capacidades reales. Esta subordinación de género incide negativamente en las mujeres, las hace vulnerables, obstaculiza su pleno desempeño y propicia que no se reconozcan ni valoren su trabajo laboral y doméstico. Dicha subordinación lleva implícita una relación social de sometimiento, que en la práctica se traduce en que a la mujer no le son reconocidos ni respetados plenamente sus derechos, lo que se presenta en forma más aguda a medida que se desciende en la estratificación social.

La equidad tiene como uno de sus requisitos la igualdad entre hombres y mujeres, en los espacios formales de la ley y en la vida cotidiana, el hogar, el trabajo y la comunidad. Por ello, la equidad y participación de la mujer permeará todos los sectores y espacios de la sociedad y destacará su papel en la construcción de una sociedad y estructura económica modernas, superando el sentido puntual y asistencial de las acciones tradicionales.

Los programas prioritarios estarán orientados a crear una cultura de equidad entre mujeres y hombres, a propiciar una discriminación positiva hacia la mujer en los programas y entidades del Estado y a brindar atención oportuna a las mujeres más necesitadas.

La sociedad colombiana comenzará a pagar la deuda social con la mujer. La perspectiva de género estará integrada en las estrategias económicas, sociales y ambientales del Salto Social, para garantizar que la mujer se beneficie de los grandes programas de desarrollo. Al mismo tiempo, se propiciará una gran convocatoria alrededor de la mujer y su papel en el desarrollo del país.

La mujer pobre y marginada demanda acciones inmediatas que permitan atender los problemas que la aquejan en sus condiciones objetivas de vida y corregir los elementos estructurales que determinan o refuerzan su posición de subordinación. Con este fin se ampliará la cobertura de los programas que han mostrado mejores resultados y se pondrán en marcha iniciativas nuevas.

Programas especialmente dirigidos a mujeres pobres contemplarán la creación y oferta de un paquete integral de servicios, mediante el acceso equitativo al Sistema de Seguridad Social en salud y la atención prioritaria a las 153.000 mujeres jefes de hogares pobres en los programas de la Red de Solidaridad Social; las mujeres se vincularán a los programas de empleo de emergencia; se apoyará a la mujer trabajadora con mayores coberturas y mejor calidad de los servicios de atención a los niños en edad preescolar y escolar. También se impulsarán reformas a la normatividad, haciéndola más compatible con el cuidado y la crianza de los niños.

Se fortalecerá la estructura institucional para la atención de los problemas de violencia contra la mujer, a través de las Comisarias de Familia y los jueces de paz. El Gobierno presentará a consideración del Congreso propuestas legislativas que establezcan severas sanciones a todas las formas de violencia intrafamiliar y se impulsará la modificación del régimen de la sociedad conyugal para que se exija la doble firma en la venta de bienes inmuebles.

Para animar el cambio estructural en el largo plazo y lograr la incorporación de la mujer en condiciones de equidad en todas las políticas públicas, el Estado actuará con

el fin de remover las causas de discriminación de género; se promoverá una nueva cultura de equidad de género y se formulará y desarrollará un plan que contribuya a una nueva ética ciudadana.

La institucionalización de la Política de Equidad y Participación para la Mujer implica un liderazgo presidencial en el tema, con capacidad de convocar todas las instancias del Estado y de la sociedad civil, de influir, definir estrategias, coordinar acciones y garantizar la ejecución de los programas. La política estará bajo la responsabilidad de la Comisión Presidencial Asesora para la Equidad de la Mujer. La institucionalización y sensibilización de la perspectiva de género implicará la formación de unidades asesoras en los Ministerios y principales entidades públicas, las cuales apoyarán a los entes territoriales en el desarrollo de iniciativas en favor de la mujer, con la plena participación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en beneficio de las mujeres.

V. Minorías Étnicas

El Gobierno Nacional prestará especial atención al desarrollo y consolidación de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras. En este contexto, se garantizará su participación en la vida nacional, respetando sus particularidades y sus propias formas organizativas. Las estrategias nacionales para el desarrollo de los pueblos indígenas y las comunidades negras involucran programas de desarrollo humano sostenible, legalización de tierras y territorios y vinculación a los grandes proyectos de desarrollo social y económico.

A. Pueblos indígenas

La política para los pueblos indígenas estará orientada a consolidar los derechos reconocidos en la Constitución Política de 1991, relativos a su participación en la vida nacional y en la toma de decisiones que los afectan. Para este efecto, se impulsará la conformación de las entidades territoriales indígenas, la culminación de la legalización y saneamiento de las tie-

rras indígenas, y la participación de los pueblos indígenas en los programas gubernamentales de desarrollo humano sostenible.

Para avanzar en el proceso de conformación y puesta en marcha de las Entidades Territoriales Indígenas se reglamentará lo concerniente a esta nueva división político-administrativa, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Así mismo, se formulará el régimen administrativo de dichas entidades y los mecanismos para la organización y fortalecimiento de su gestión, sobre la base de sus propias formas de Gobierno. En este contexto, se trabajará en acciones de desarrollo institucional para la capacitación de las autoridades indígenas en las áreas básicas de la gestión pública.

Para la culminación del proceso de legalización y saneamiento de las tierras indígenas, se reglamentará la Ley 160 de 1994, con los propósitos de concluir las acciones de titulación a las comunidades indígenas sobre baldíos y tierras del Fondo Nacional Agrario; se continuará con el saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de mejoras situadas dentro de los resguardos; y se adquirirán otras tierras para la constitución o reestructuración de éstos.

Para lograr su participación en los programas de desarrollo humano sostenible, se fortalecerán los mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos en las comunidades indígenas, con la coordinación del Comité de Derechos Humanos Indígenas. Los representantes de los pueblos indígenas participarán en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de desarrollo, que afecten los territorios y las culturas de sus comunidades. De igual modo, se estudiarán y aplicarán las tecnologías y conocimientos desarrollados por las poblaciones indígenas y se impulsarán sus iniciativas de preservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales en sus territorios.

Por otra parte, se atenderá a las comunidades afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, mediante acciones que permitan prevenir su siembra y reducirlos progresivamente. Al mismo tiempo, se sen-



tarán las bases para un desarrollo local y regional fundamentado en criterios de sostenibilidad y de autonomía social y económica. En el marco general de las políticas de fronteras, se apoyarán programas binacionales para atender los problemas sociales y económicos de las comunidades que habitan en zonas limítrofes. De igual forma, se pondrán en marcha programas de etnoeducación y salud tradicional, y se diseñarán metodologías para que los pueblos indígenas accedan, mediante proyectos prioritarios, a recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación. Como instrumento fundamental para el impulso de estas acciones se actualizará y consolidará la información demográfica sobre los pueblos indígenas.

B. Comunidades negras

Seguendo los lineamientos de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993, el Gobierno Nacional prestará especial atención al reconocimiento y desarrollo de los derechos de las comunidades negras. Con este propósito y con el fin de mejorar la calidad de vida de estos grupos étnicos, las actividades se dirigirán particularmente al desarrollo social e institucional, la titulación de tierras, y conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Los beneficiarios de esta política serán las familias de ascendencia afro-colombiana ubicadas en el Pacífico, San Andrés, el Caribe y los valles del Patía y Cauca.

Con el fin de apoyar el desarrollo social y elevar el nivel de vida de la población de las comunidades negras, se orientarán recursos para mejorar las coberturas y calidad de los servicios sociales. Las acciones en el sector educativo impulsarán la etnoeducación y el ajuste del currículum al medio cultural. La educación superior operará en el marco del sistema de universidades estatales, para racionalizar los recursos humanos y físicos y facilitar el intercambio de docentes y la creación de programas académicos y de investigación de alta calidad.

Se fortalecerán, a través del componente de desarrollo institucional

del Plan Pacífico, las entidades territoriales donde se localiza la población negra, como estrategia prioritaria para favorecer la descentralización, mejorar la gobernabilidad de las administraciones locales y propiciar una mayor participación de la comunidad en la identificación de necesidades y toma de decisiones.

Como complemento, el Gobierno impulsará, a través del Incora, el Ministerio de Gobierno y el Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales, la titulación de 600.000 hectáreas de tierras baldías que han sido usufructuadas históricamente por las comunidades negras del Pacífico. Para esto se trabajará de manera concertada entre las comunidades y las entidades nacionales correspondientes, utilizando los mecanismos de la Ley 70.

En el marco de la política ambiental, se adelantarán acciones de protección y conservación de la biodiversidad en las regiones donde se asientan estas comunidades, con especial atención a los bosques húmedos tropicales del Pacífico. Para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales se impulsarán las prácticas tradicionales de producción de esta población y se promoverá la creación de pequeñas empresas en actividades productivas. El deterioro ambiental causado por la explotación de la pequeña y mediana minería se enfrentará con mecanismos que permitan controlar la contaminación de las cuencas. Se evitará el uso de maquinaria inadecuada y se desestimularán los flujos migratorios hacia el Pacífico.

Para garantizar la gestión adecuada de los programas, el Plan Pacífico adelantará programas en las áreas sociales, de aprovechamiento sustentable de recursos naturales y de desarrollo institucional; las Comisiones consultivas de alto nivel, regionales y de estudios para elaborar el Plan de Desarrollo de las comunidades negras, permitirán la formulación y ejecución de proyectos concertados con la comunidad; y la Dirección de comunidades negras del Ministerio de Gobierno se encargará de los aspectos relacionados con los dere-

chos y garantías de las comunidades negras. La financiación se realizará a través del Incora, el Programa Ambiental y de Recursos Naturales, las corporaciones autónomas regionales, el Programa Biopacífico y el Plan Pacífico, e inversiones en el marco del Plan de Acción para San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

VI. Pequeña propiedad y Economía solidaria

La pobreza rural y urbana está asociada en forma directa con el precario acceso de los pobres a los recursos productivos y a los servicios y protección sociales. El acceso a la cantidad y calidad suficiente de los recursos de producción, financiación, tecnología, comercialización, información y capacidad técnica y empresarial, es indispensable para que los pequeños productores participen activa y productivamente en la sociedad y la economía, puedan cubrir sus necesidades y sean actores de un desarrollo sostenible. El insuficiente acceso a los recursos productivos y sociales conduce a una situación redundante de pobreza y deterioro de la capacidad de producción, con consecuencias perveras sobre las comunidades y la economía nacional.

El Plan apoyará a los pequeños productores, para hacer viable el acceso a los recursos productivos y los servicios sociales. Por ello propone el desarrollo de programas que beneficiarán ampliamente a los microempresarios y campesinos. Igualmente, apoyará las iniciativas de la economía solidaria, como reconocimiento a su papel integrador de pequeños propietarios y productores, a su capacidad de unir voluntades e intereses económicos y sociales, y a su potencial de participar con criterios equitativos en procesos que conducen a mejorar la calidad de vida.

A. Plan Nacional para la Microempresa

Las microempresas ocupan el 26% de los trabajadores asalariados, el 93% de los trabajadores independientes y el 33% de los

patrones; en ellas se concentra el 51% del empleo nacional.

El Plan Nacional para la Microempresa hace parte de las estrategias de apoyo y desarrollo de los pequeños productores para la democratización de la propiedad, la generación de empleo productivo y el fomento de la competitividad. Los programas para la ejecución de este Plan incluyen un sistema integral de crédito, programas de servicios tecnológicos y fortalecimiento de la organización institucional.

1. Finurbano: Sistema Integral de Crédito

A través del Finurbano se garantizarán amplias disponibilidades de recursos y el acceso ágil y oportuno de las microempresas de todas las actividades económicas no agropecuarias a recursos de crédito y servicios financieros (tarjeta de crédito, factoring y leasing), por medio de un esquema centralizado de redescuento al cual tendrá acceso el sector financiero institucional (bancos, corporaciones financieras, cooperativas financieras de segundo grado y otras entidades) y otros agentes como las cooperativas de ahorro y crédito y las ONG que apoyan al sector microempresarial.

El IFI contará en Finurbano con recursos de redescuento por \$600.000 millones para la microempresa durante el cuatrienio. Con estos recursos, se otorgarán cerca de 700.000 créditos y se generarán más de 350.000 nuevos empleos. El Instituto dispondrá de otros \$600.000 millones para crédito a la pequeña y mediana empresa a través de su programa Propyme. Adicionalmente, se asignarán \$34.300 millones para la recapitalización del Fondo Nacional de Garantías, de tal forma que éste actúe como garante de segundo piso. Todos los programas de microempresas que se desarrollen por el Gobierno Central serán incorporados al Finurbano y se registrarán por los parámetros establecidos en éste.

2. Programa Nacional de Ser-



vicios Tecnológicos.

Este programa apoyará a las microempresas en el proceso de gestión administrativa y tecnológica. Consta de los servicios de información empresarial, formación técnica, Centros de Desarrollo Productivo, comercialización e información.

El Servicio de Formación Empresarial, con participación del Sena y las ONG, desarrollará contenidos, métodos y medios de formación gerencial. Su costo asciende a \$134.000 millones, de los cuales el 50% será financiado con recursos de presupuesto nacional.

El Sena ofrecerá capacitación técnica para los trabajadores de la microempresa, facilitará el acceso a los servicios tecnológicos a los microempresarios y brindará asesoría técnico-pedagógica a las entidades de capacitación que hacen parte del Plan Nacional para la Microempresa.

Con participación de entidades privadas y el Sena, se promoverán 31 Centros de Desarrollo Productivo y se fortalecerán los nueve centros existentes, para ampliar la formación técnica a la nueva mano de obra y a los trabajadores actuales, brindar asistencia técnica puntual, alquilar maquinaria y brindar orientación en materias tecnológicas, de diseño de prototipos, desarrollo de productos y auditoría ambiental, entre otros servicios. Se invertirán recursos por \$35.281 millones, el 77% provenientes de aportes del presupuesto nacional. En estos Centros se podrán atender 28.000 usuarios por año.

Se fortalecerán las comercializadoras existentes y se promoverán 26 agencias promotoras de comercialización. El costo de este programa asciende a \$18.248 millones, el 83% financiado con recursos del presupuesto nacional y el resto con aportes privados y regionales. Las comercializadoras y las agencias promotoras podrán atender 48.000 microempresas por año.

Finalmente, se implantará el Sistema de Información Comercial para la Microempresa y el Sistema de Orientación Tecnológica en todas las capitales de departamento.

Estos dos Servicios de Información atenderán 63.000 usuarios en los cuatro años. El costo de este programa será de \$6.677 millones, 83% aportado por el presupuesto nacional.

3. Organización institucional

La coordinación general del programa estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico. Se creará una Corporación Mixta que actuará como instancia de concertación y coordinación del Programa de Servicios Tecnológicos, será promotora de las acciones a nivel regional e interactuará con Finurbano. El Estado contratará con la Corporación la ejecución cofinanciada de los programas de apoyo que hacen parte del Programa de Servicios Tecnológicos. La Corporación contratará con entidades públicas y privadas el desarrollo de los proyectos.

B. Desarrollo rural campesino

El principal problema que afecta a los campesinos colombianos es la falta de acceso tanto a recursos productivos suficientes como a servicios sociales. A pesar del desarrollo alcanzado en algunas zonas, del aumento de producción y productividad de las mismas y la tecnificación en otras, no ha sido posible que esos beneficios faciliten el desarrollo del espacio rural y, mucho menos, de los habitantes de estas zonas. Como consecuencia de lo anterior, los campesinos han visto deterioradas sus condiciones de vida y se enfrentan a la falta de oportunidades económicas y de servicios, facilitándose las circunstancias que propician la violencia política y la delincuencia que impide establecer el clima de convivencia y tolerancia indispensable para la construcción del progreso de la sociedad colombiana.

En consecuencia, la política de desarrollo rural ofrecerá a los campesinos los medios y condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas para ubicarse en procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico, mediante programas que

permitan dotar a los campesinos de recursos productivos suficientes y fortalecer su capacidad técnica y empresarial.

1. Reforma Agraria

La política de Reforma Agraria, consignada en la Ley 160 de 1994, pretende dinamizar el mercado de tierras, transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios, para lograr una distribución más equitativa y una utilización más eficiente de este recurso como factor de producción. El Estado otorgará a los beneficiarios del programa un subsidio del 70% del valor de la tierra y asesorará su compra; el 30% restante se financiará con créditos de largo plazo redescontables en Finagro. En los cuatro años del Gobierno se redistribuirá un millón de hectáreas a 70.000 familias.

Finalmente, se fomentarán la inmobiliarias rurales privadas para ejecutar proyectos de compra, parcelación y adecuación de tierras para fines de Reforma Agraria, con financiación puente de Incora y Finagro, de modo que si los beneficiarios son sujetos de reforma agraria, la inmobiliaria transfiera el subsidio y subrogue la deuda con Finagro.

Para complementar los programas de dotación de tierras, se adjudicarán un crédito de producción garantizado por el Fondo Agropecuario de Garantías. Además, la Caja Agraria otorgará préstamos para pequeños productores por \$600.000 millones durante el cuatrienio, respaldados también por el Fondo Agropecuario de Garantías. Adicionalmente, destinará \$30.000 millones para la financiación de actividades rurales no agropecuarias, beneficiando a 10.000 familias.

2. Servicios sociales

Los campesinos contarán con acceso creciente a los servicios sociales de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico con el fin de elevar sus posibilidades de progreso, integración social y participación. El principal instrumento de esta estrate-

gia es el fortalecimiento municipal, la consolidación de espacios de participación y el acceso al Sistema Nacional de Cofinanciación. Se fortalecerán los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como instancia directa de participación de la comunidad, para que cumplan con sus objetivos de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Los otros componentes de desarrollo rural del Fondo DRI son electrificación rural, acueductos y vías veredales, desarrollo ambiental y programas de comercialización, de pequeño riego, acuicultura, mujer rural y asistencia técnica agropecuaria. Su presupuesto entre 1995 y 1998 es de \$850.000 millones.

Por otra parte, la Red de Solidaridad contempla subsidios alimentarios para niños en edad preescolar, no atendidos por el ICBF, auxilios para ancianos indigentes y los programas de empleo de emergencia rural. Finalmente, la Caja de Compensación Familiar Campesina ampliará sus programas de salud comunitaria, salud ocupacional, vivienda, capacitación y comercialización.

3. Programa de vivienda en zonas rurales

La política de vivienda rural de la Red de Solidaridad Social busca mejorar las condiciones de habitación de las familias que viven en las zonas rurales, las cuales presentan los índices de pobreza más altos del país, mediante la instalación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado o soluciones alternas de suministro de agua potable, evacuación de residuos líquidos y el mejoramiento estructural de las viviendas. En menor medida, se asignarán recursos para vivienda nueva y lotes con servicios. Este programa será ejecutado por el DRI y la Caja Agraria, en cofinanciación con los municipios y las comunidades.

4. Programa de desarrollo alternativo



Con el fin de eliminar y prevenir el cultivo de productos ilícitos en zonas de economía campesina, el Programa de Desarrollo Alternativo permitirá establecer las condiciones que faciliten a los campesinos afectados directa o indirectamente encontrar opciones lícitas de generación de ingresos, en condiciones económicas competitivas y ambientalmente sostenibles. Con este fin el Gobierno Nacional se ha propuesto la meta de comprometer inversiones por US\$300 millones en los próximos cuatro años, las cuales se cofinanciarán por mitades con aportes de la comunidad internacional.

5. Colonización

La búsqueda de pautas de desarrollo sostenible, que armonicen las metas de bienestar de la gente con las de conservación y la promoción del medio ambiente, será un criterio básico en la política de colonización. En este sentido, en las zonas de frontera agrícola, el Gobierno constituirá Zonas de Reserva Campesina en los términos de la Ley 160 de 1994, para consolidar y estabilizar económicamente a los colonos, a fin de detener el ciclo rutinario de colonización. También buscará desarrollar opciones de producción que, partiendo de la base actual de recursos del colono, propicien el cambio gradual de los sistemas degradados por sistemas de uso y aprovechamiento ecológico y económicamente sostenibles.

C. Artesanos

La producción artesanal utiliza tecnología tradicional en unidades de producción familiares, con costos de capital de inversión inferiores a los de cualquier otro sector. La actividad artesanal constituye para las familias una opción de ingresos complementaria a las labores domésticas, agropecuarias y asalariadas. Alrededor del 5% de la población trabajadora nacional está dedicada a la actividad artesanal, de la cual el 74% es femenina y el 80% está localizada en el sector rural, donde representa la segunda ocupación laboral después de la agropecuaria. La producción

artesanal representa cerca del 0.4% del PIB.

El sector artesanal colombiano adolece de una falta de organización de la producción que no ha permitido la reducción de costos y de una oferta inadecuada para abastecer satisfactoriamente la demanda nacional e internacional. Adicionalmente, el inadecuado uso de los recursos naturales del país y la presión que se está ejerciendo sobre algunas especies vegetales empleadas en la producción artesanal constituyen un factor negativo de importancia en el impacto ambiental de los ecosistemas donde se asientan los núcleos artesanales.

El apoyo a la producción artesanal contribuirá al desarrollo integral del sector, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los artesanos y mantener las raíces ancestrales, precolombina y colonial, fortaleciendo los rasgos de la identidad nacional al ser parte del patrimonio cultural vivo del país. Para promover el trabajo artesanal, se apoyará la organización empresarial; se brindará asistencia técnica para adecuar el producto artesanal a las tendencias del mercado internacional mediante programas de diseño, materias primas, calidad, costeo, gestión empresarial y comercialización; se fomentará el desarrollo tecnológico para facilitar la penetración de mercados nacionales o internacionales con demandas cualificadas que favorezcan la diferenciación del producto; se promoverá la recuperación de especies vegetales utilizadas como materia prima que están en vías de extinción; y se trabajará con las mujeres jefes de hogar artesanas, particularmente las localizadas en zonas de violencia. Además, los artesanos contarán con acceso a todos los programas del Plan Nacional de la Microempresa y, en cuanto a las características propias de tecnología y comercialización, se contará con contenidos particulares. Artesanías de Colombia impulsará los proyectos especiales en infraestructura de servicios técnicos y comerciales, organización gerencial y productiva.

D. Pequeña Minería

La pequeña y mediana minería genera más de 50.000 empleos directos, contribuye al abastecimiento de los mercados locales y provee gran parte de las necesidades industriales en materia de carbón, materiales de construcción, oro y esmeraldas. A pesar de su importancia, su desarrollo es antitécnico, de alto deterioro ambiental, grandes problemas sociales, serios problemas de orden público y escaso control y apoyo por parte del Estado.

Para atender esta situación y lograr el adecuado desarrollo de esta actividad, se promoverá la legalización y conformación de organizaciones solidarias para la pequeña minería. A través de éstas se emprenderán programas de asistencia técnica, titularización de explotaciones, acceso a líneas de crédito asociativo, seguridad e higiene minera, manejo y conservación del medio ambiente, divulgación y capacitación, así como la creación de planes de salvamento minero.

La realización de estos programas demandará recursos cercanos a los \$ 20.000 millones durante el cuatrienio, los cuales se ejecutarán a través del Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón y Mineralco 18/.

E. Economía Solidaria

La economía solidaria es una opción estratégica empresarial, económica y de organización de la producción, especialmente para los grupos sociales que no han tenido acceso a los recursos productivos y a quienes es necesario incorporar a los procesos de democratización de la propiedad y redistribución de la riqueza 19/.

Con el propósito de ampliar las oportunidades de desarrollo de la economía solidaria, se pondrán en marcha el programa de desarrollo empresarial participativo, la integración del sector a los programas de la política social y la modernización de Dancoop.

El Programa Desarrollo Empresarial Participativo promocionará la

articulación de pequeños productores en empresas asociativas y el acceso de éstas a los diversos momentos del ciclo productivo. La integración, sobre todo en el nivel local, permitirá que se rompan los efectos perversos de procesos de transferencia permanente de valor a otras áreas de la economía, sin beneficio alguno para el pequeño productor.

El sector solidario se integrará a la ejecución de los programas prioritarios de política social. Para ello las organizaciones del sector tendrán acceso a proyectos de cofinanciación de vivienda y desarrollo rural, podrán ser intermediarias de crédito para las microempresas y desarrollar proyectos de capacitación para los microempresarios; participarán en la formación de empresas para actividades de mantenimiento vial y podrán ser contratadas para la ejecución de proyectos sociales.

Finalmente, se pondrá en marcha una estrategia de desarrollo institucional, con el fin de reestructurar y modernizar al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas Dancoop, para que esta institución pueda cumplir adecuadamente sus funciones de fomento, control y vigilancia de las entidades adscritas, y ampliar la cobertura de estas actividades.

VII. Justicia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana

La Constitución Política le señala al Estado la responsabilidad de garantizar, además de la prosperidad general, el ejercicio pleno de los derechos y deberes, la participación ciudadana, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. El desafío consiste en la ejecución de una política que facilite el desarrollo del nuevo ciudadano, colocándolo en pie de igualdad frente a las instituciones, instancias y procesos básicos para el funcionamiento del país.

Por esa razón, el Plan de Justicia y Seguridad Ciudadana será dinamizado armónicamente por las tres ramas del poder público a fin de garantizar la efectividad del



sistema de derechos y libertades, y ofrecer las condiciones para obtener, al menor costo posible, una pronta y cumplida justicia. En breve, el fortalecimiento de la Rama Judicial, la vigencia plena de los derechos humanos, la participación y la seguridad ciudadana concretan la política del Estado para el desarrollo de la ciudadanía.

1. Apoyo técnico y humano al sistema judicial

Se creará una estructura gerencial que le permita a la Rama Judicial incrementar la efectividad del sistema mediante instrumentos técnicos de organización, planeación, control y evaluación de gestión, manejo de información y racionalización de archivos. En forma complementaria, se desarrollará la tecnología judicial para el cumplimiento de diferentes labores, particularmente en los servicios auxiliares de apoyo. Igualmente, se hará énfasis en la formación y profesionalización del recurso humano a todo nivel.

Para tal efecto, se desarrollará la capacidad para convertir las políticas y objetivos en metas alcanzables; se identificarán, evaluarán y, si es del caso, redistribuirán los recursos que actualmente se asignan para la administración de justicia; se facilitará la organización tendiente a agilizar la operación de los despachos judiciales en el país mediante la provisión de los recursos humanos, físicos y tecnológicos requeridos; y se conformará un procedimiento para el seguimiento y evaluación de la gestión del sistema judicial.

2. Acceso a los servicios judiciales, administración de justicia y derecho

El Estado facilitará el acceso a la vía judicial y promoverá diferentes alternativas para el tratamiento de los conflictos; instituciones populares como la participación ciudadana, o individuales como las acciones de cumplimiento, son vías complementarias para la protección de los derechos. Igualmente, por primera vez en el país, se contará con un sistema de orientación al ciudadano, jueces de paz y autoridades indígenas. Un mayor acceso también implica reducir el excesivo distanciamiento entre las normas legales y lo cotidiano, aten-

nuar el ritualismo y la casuística e introducir un sistema referencial que haga fácil consultar las normas y la jurisprudencia.

Un mayor acceso a la justicia conlleva plantear una concepción de la justicia acorde con los nuevos órdenes jurídico, político, social y económico; e incorporar al sistema aquellas instancias alternativas a la vía judicial que la Constitución señala para administrar justicia en forma plena o restringida: las autoridades administrativas, los particulares, los notarios, las autoridades indígenas y los jueces de paz.

3. Prevención del delito y atención a las víctimas

La prevención del delito constituirá el eje de la política criminal, haciendo énfasis en la investigación de las causas del delito y sus soluciones. La atención de los menores infractores y la resocialización del delincuente.

Se diseñarán y desarrollarán estrategias que ofrezcan a las víctimas de acciones delictivas formas ágiles para atender la emergencia que se produce como consecuencia de la lesión sufrida en cuanto a asistencia médica, legal y psicológica. Se dispondrá de asistencia legal por parte de la Defensoría del Pueblo de modo que, sin que se pierdan elementos indispensables para la investigación, no se agrave la situación de la víctima. Especial atención tendrán los casos en los que resulten víctimas los menores de edad.

Este programa permitirá disminuir la impunidad, el atraso judicial y desarrollar una acción enérgica, amplia y coordinada para la investigación del delito; profundizar la investigación socio-jurídica con particular énfasis en los fenómenos relacionados con el delito; y prevenir y disuadir las conductas punibles en razón al riesgo creciente de identificación, detención y procesamiento de los autores, mediante la formulación de una política criminal.

4. Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación

El objetivo de la política carcelaria y penitenciaria será la prevención del delito a través de la rehabilitación y resocialización del individuo que ha delinquido. Para ello se diseñará y pondrá en marcha el Sistema de Tratamiento Progresivo y se desarrollarán, en cooperación con el sector privado, modos alternativos de reinserción de los reclusos a la sociedad. Para atender el hacinamiento y sobrecupo de cárceles y penitenciarias, se actualizará el censo carcelario, se redistribuirá la población reclusa y se acelerará la decisión judicial sobre la situación de los sindicados. Finalmente, se adelantará un programa de construcción y remodelación de centros de reclusión.

5. Evaluación y seguimiento

El Gobierno Nacional asegurará el crecimiento real de los recursos asignados a la Rama Judicial para el cumplimiento de los programas enunciados en este Plan. Por su parte, es necesario que la Administración de Justicia disponga de mecanismos para desarrollarse y diagnosticarse, escuche los reclamos del ciudadano e informe a todo el país los resultados de su gestión.

B. Derechos Humanos

Los derechos humanos conforman una integralidad que comprende ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Uno de los aspectos relevantes del desarrollo nacional es la reducción de los altos niveles de violencia. La violencia no es compatible con una visión del desarrollo que centra su atención en la promoción de las posibilidades culturales y productivas del ser humano en el seno de una sociedad de solidaridad y convivencia.

El país atraviesa por una prolongada, difícil y compleja situación de violación de derechos humanos y de violencia, con un nivel anual de 78 homicidios por cada 100.000 habitantes, que sitúa a Colombia entre los países más violentos del mundo; de éstos, entre un 5 y un 10% obedecen a móviles ideológi-



cos o políticos, realizados básicamente por miembros de los grupos guerrilleros, por los mal llamados paramilitares y por agentes del Estado. Constituyen actos ilegales e ilegítimos, con excepción de los causados por la fuerza pública en desarrollo de enfrentamientos armados con la guerrilla y la delincuencia.

La gravedad de la violencia política no radica en su peso cuantitativo sino en el nocivo mensaje que difunde sobre la supuesta legitimidad de la violencia para imponer valores o intereses propios. La violencia guerrillera, en particular, causa graves daños a la infraestructura productiva nacional, desestimula la inversión en el agro e incauta cuantiosos recursos a través del secuestro y la extorsión, para convertirlos en medios de guerra contra el Estado. Cuando se ejerce por fuera de la ley, la actividad de los agentes y servidores públicos disminuye la legitimidad del Estado y le acarrea al país efectos adversos, económicos y políticos, en los escenarios internacionales.

Para superar la situación de violencia política y la violación de los derechos humanos, el Gobierno pondrá en práctica una política que permitirá avanzar en la regularización del conflicto armado interior mediante la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario, en la superación de la impunidad, en las violaciones contra los derechos fundamentales, en la erradicación del paramilitarismo, en la atención a los desplazados por la violencia política, en la educación en derechos humanos a la población en general y a la fuerza pública en particular, en la promoción de una actitud ciudadana de respeto por los mencionados derechos, y en el establecimiento de relaciones constructivas con los organismos nacionales e internacionales que trabajan sobre el tema.

El Gobierno Nacional se propone, en consecuencia, desarrollar instrumentos legales y programas de protección y promoción. La política se expresará en proyectos de ley, actos administrativos, programas y proyectos de acción concertados de manera interinstitucional. Su desarrollo se sustentará en un seguimiento sistemático de la evolución de la situación de derechos humanos en el país. Se alcanzará un alto nivel de aplicación de la Carta de Derechos contenida en la Constitución Política y completará el proceso de incorporación al ordenamiento jurídico colombiano de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario.

En materia de protección a las violaciones de los derechos humanos, se creará a nivel nacional una red informática de transmisión de datos entre entidades con competencia para la investigación y control de violaciones de derechos humanos, que permita una eficaz atención y trámite de quejas. Esta red facilitará el diagnóstico y el análisis de la situación, a partir de la consolidación de información estadística.

Se procurará dar agilidad a los procesos judiciales y disciplinarios relacionados con hechos especialmente atroces de violación de derechos humanos, mediante propuestas legislativas y de reforma institucional y se atenderá con diligencia la marcha de los procesos que se ventilen ante los organismos intergubernamentales con jurisdicción sobre Colombia, buscando que el desarrollo de los mismos tenga un impacto interno en la lucha contra la impunidad. Se identificarán y enfrentarán con políticas específicas las dinámicas especialmente graves de violación de los derechos fundamentales que correspondan a patrones sistemáticos de agresión, a nivel nacional o regional.

Por otra parte, se adoptarán o fortalecerán programas y medidas institucionales para la protección de testigos en procesos de violación de los derechos humanos y de personas en situación de riesgo o amenazadas en su vida o integridad personal por causas ideológicas o políticas. Se impulsarán programas para la centralización de información sobre personas desaparecidas y cadáveres NN, y se adelantarán acciones sistemáticas de búsqueda de desaparecidos por móviles políticos. Se impulsará la consolidación de instituciones locales de protección como las personerías municipales, las oficinas locales permanentes y los comités municipales de derechos humanos; se fortalecerán las instancias de control interno en los organismos de seguridad del Estado, y se crearán oficinas de derechos humanos en todas las guariciones militares y de policía; y se apoyarán las labores del Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia para la recepción de información sobre detenciones y capturas, visita a los centros de detención y constatación de las violaciones al derecho internacional humanitario.

Se dará especial atención a los procesos de concertación y movilización social para el desmantelamiento de panoramas regionales y sociales específicos de violencia y violación de los derechos humanos. El desplazamiento forzado por razones asociadas con la violencia, en particular la de carácter político, deja múltiples y complejas consecuencias socio-culturales, socio-económicas y psicológicas en la población afectada. La población desplazada y víctima de la violencia, caracterizada por su estado de indefensión, aislamiento y marginalidad social demanda, en el marco de una política de paz y rehabilitación, una acertada combinación de estrategias integrales de asistencia, prevención y protección. Para tal fin se diseñará, dentro de los mecanismos de desarrollo social y productivo contemplados en el presente Plan, un Programa Nacional de Protección y Asistencia Integral que atienda en su complejidad la situación de la población afectada, superando la descoordinación y la dispersión institucional y de recursos. Los programas que se desarrollen tendrán como criterio la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la perspectiva de género y generacional y la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre el Estado, las ONG y los organismos internacionales. En aquellos casos en donde el retorno de la población desplazada sea imposible, se diseñarán alternativas de reubicación y inserción social y laboral en otras zonas agrarias o urbanas.

En materia de promoción y difusión, el Gobierno promoverá a todo nivel la formación y movilización de los colombianos en torno a una ética para la vida, la convivencia y el respeto de los derechos humanos. Se diseñará y promoverá la aplicación de modelos de escuela, currículo y proyectos pedagógicos complementarios orientados a realizar tales propósitos. Se fortalecerá la educación de los miembros de la fuerza pública en relación con los derechos humanos y con el derecho internacional humanitario. Se desarrollarán programas de pedagogía no formal sobre esos temas a través de instrumentos de comunicación masiva y, en zonas de conflicto político y social, a través de esquemas educativos, descentralizados y participativos, dirigidos a las autoridades locales y a la comunidad.

Los programas a que se ha hecho referencia se desarrollarán a través de diversas entidades estatales, coordinadas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

El Plan de Seguridad Ciudadana compromete la concurrencia de la ciudadanía y las autoridades nacionales, departamentales y municipales en el trámite pacífico de los conflictos, en las acciones preventivas para combatir el delito, y en la protección, promoción y defensa de los Derechos Humanos.

C. Seguridad ciudadana

El impacto de la criminalidad sobre la vida y el patrimonio de los colombianos alcanza cifras sin precedentes. Las tasas de homicidio y de secuestro están entre las más altas del mundo. Solamente entre 1964 y 1994, Colombia prácticamente cuadruplicó su tasa de homicidios, al pasar de 23 a 78 por cien mil habitantes. Estas cifras presentan índices tres veces superiores a los de Brasil, Panamá y México. El contraste de estos hechos no puede ser más revelador.

El Sistema de Participación Ciudadana y la Red Nacional de Quejas tienen como meta incorporar a la comunidad a una cultura de solidaridad basada en la educación y la prevención. Este proceso requiere del asociado decisivo de la

ciudadanía y de las autoridades departamentales y municipales para maximizar los esfuerzos que garanticen la seguridad de todos.



1 de cada cien mil habitantes muere violentamente en el Japón, 9 en los Estados Unidos y 37 en El Salvador durante la guerra civil.

El homicidio afecta fundamentalmente a la juventud y esto erosiona la esperanza del país para lograr un futuro mejor. Por lo demás, la enorme incertidumbre social sobre los derechos, los bienes y las personas se manifiesta en el deterioro colectivo de la calidad de vida. El Plan para la Seguridad Ciudadana reconoce que existen múltiples estrategias a través de las cuales puede actuar el Estado para combatir la inseguridad. En este aparte se desarrolla lo pertinente a la Policía Nacional.

La modernización de la Policía Nacional, a partir de la Ley 62 de 1993, está dirigida a disminuir los índices de delitos y a armonizar las relaciones entre ésta y la sociedad. Esta reforma formaliza su carácter civil, introduce estrictos mecanismos de control a través del Comisionado Nacional para la Policía y busca proveer un servicio transparente, eficaz y efectivo.

La Policía, en el marco de su modernización, desarrollará programas para acercarse a la comunidad, fortalecerse institucionalmente y profesionalizar a sus miembros. De forma complementaria, desarrollará un programa de bienestar de sus miembros en torno a la salud, vivienda y educación.

1. Acercamiento a la comunidad

El acercamiento a la comunidad tendrá como fin reestablecer la confianza ciudadana principalmente sobre la integridad física, el patrimonio y la convivencia pacífica. De forma complementaria, se establecerán mecanismos de participación activa de la ciudadanía, los cuales incluyen, entre otros, veedurías y los servicios prestados por los auxiliares bachilleres.

El Sistema de Participación Ciudadana y la Red Nacional de Quejas tienen como meta incorporar a la comunidad a una cultura de solidaridad basada en la educación y la prevención. Este proceso requiere del asociado decisivo de la

ciudadanía y de las autoridades departamentales y municipales para maximizar los esfuerzos que garanticen la seguridad de todos.

2. Fortalecimiento institucional de la Policía Nacional

La función policial estará encaminada a disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando. Así mismo, en un marco internacional, se continuará la lucha contra el narcotráfico, se desarrollará la vigilancia ambiental y se hará énfasis en la prevención de los delitos

contra los Derechos Humanos.

Para cumplir estos objetivos se consolidará la modernización de la Policía, aumentando su cobertura y capacidad de respuesta con el fin de hacer accesibles los servicios de vigilancia a todos los ciudadanos. La Policía incrementará

CUADRO No. 5.1
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEL SECTOR EDUCATIVO
(Millones de pesos de 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998
FUNCIONAMIENTO				
Preescolar, Primaria y Secundaria. 1/	1.780.564	1.971.245	2.169.484	2.346.176
Superior 2/	1.225.922	1.416.048	1.613.732	1.789.868
MINEDUCACION - Dirección Superior 3/	293.534	293.828	294.122	294.416
Cultura 4/	224.661	224.886	225.111	225.336
Deporte, Recreación y Juventud	11.198	11.198	11.198	11.198
Otros 5/	14.365	14.365	14.365	14.365
% P.I.B.	10.883	10.920	10.956	10.993
% P.I.B. (Preescolar, Primaria y Secundaria)	3,20%	3,35%	3,51%	3,57%
% P.I.B. (Preescolar, Primaria y Secundaria)	2,20%	2,41%	2,61%	2,72%
INVERSION 6/				
Preescolar, Primaria y Secundaria 7/	469.153	642.963	760.670	858.206
Superior	113.788	181.079	217.383	205.694
Cultura	88.894	110.907	111.270	121.076
Deporte, Recreación y Juventud	22.611	22.511	20.811	20.811
Otros	20.125	23.075	24.371	24.947
Transferencias a Municipios. 8/	12.465	23.566	25.098	25.293
% P.I.B.	211.270	281.825	361.737	460.385
% P.I.B. (Preescolar, Primaria y Secundaria)	0,84%	1,09%	1,23%	1,31%
% P.I.B. (Preescolar, Primaria y Secundaria)	0,20%	0,31%	0,35%	0,31%
TOTAL				
Preescolar, Primaria y Secundaria	2.249.717	2.614.208	2.930.153	3.204.382
Superior	1.339.710	1.597.127	1.831.115	1.995.562
MINEDUCACION - Dirección Superior	382.428	404.735	405.392	415.492
Cultura	224.661	224.886	225.111	225.336
Deporte, Recreación y Juventud	33.809	33.709	32.009	32.009
Otros	34.490	37.440	38.736	39.312
Transferencias a Municipios.	23.348	34.486	36.054	36.286
% P.I.B.	211.270	281.825	361.737	460.385
% P.I.B. (Preescolar, Primaria y Secundaria)	4,04%	4,44%	4,74%	4,88%
% P.I.B. (Preescolar, Primaria y Secundaria)	2,41%	2,71%	2,96%	3,04%
PIB	55.700.545	58.842.038	61.860.673	65.720.728

en 20.000 el número de efectivos profesionales, así como el cubrimiento de las estaciones para las zonas rurales y urbanas; así mismo, aumentará la inversión en transporte y comunicaciones.

Las nuevas áreas de acción policial y la modernización de la entidad requieren de la actualización de la Policía. Con este fin, se brindará formación y capacitación por áreas específicas de la organización. El plan de capacitación y los programas de estudio de la entidad incluirán, entre otros, el análisis de los espacios, procesos y mecanismos de participación, los derechos humanos y los asuntos ambientales.

De forma complementaria, se introducirán indicadores de gestión y resultados para las diferentes especialidades con el fin de aumentar su efectividad. Las acciones de cambio institucional estarán dirigidas a fortalecer la planeación, el control interno, la administración financiera, la desconcentración regional y a darle eficacia y celeridad a los procesos operativos y administrativos.

3. Profesionalización

El Gobierno Nacional impulsará el desarrollo de la estructura interna de la Policía Nacional conforme a lo dispuesto en la Ley 62 de 1993. Para ello, adelantará las gestiones necesarias para poner a tono los Estatutos de Carrera y Disciplinarios, de forma que aseguren la profesionalización y la promoción del personal. Este proceso requiere del diseño de indicadores de gestión y resultados, que incluyan la evaluación del desempeño individual respecto a las metas de la institución, lo cual significa una tecnificación en el proceso de selección y ascenso.

4. Bienestar y seguridad social

El programa para mejorar el bienestar del personal de la Policía estará dirigido principalmente a la vivienda propia y fiscal. Los servicios de salud se presentarán a través de los organismos de salud para la Fuerza Pública, y los de educación y recreación por medio del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía.

CUADRO No. 5.2
RECURSOS DEL SECTOR SALUD PARA REGIMENES SUBSIDIADO Y CONTRIBUTIVO
Según fuentes
(millones de pesos constantes 1994)

	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
I. REGIMEN SUBSIDIADO	966.550	1.221.968	1.481.784	1.575.561	1.587.375	6.833.239
- Presupuesto Nacional	77.122	115.186	135.930	122.902	105.164	556.303
- Situado fiscal	374.040	397.514	430.482	455.848	488.317	2.146.201
- Fondo Solidaridad y Garantía	130.887	233.868	347.392	342.050	373.101	1.427.298
- Participaciones y Transferencias	199.431	254.450	319.856	394.001	337.996	1.505.734
- Rentas cedidas + Ecosalud	185.071	193.570	204.148	217.682	235.086	1.035.557
- Copagos y cuotas moderadoras	0	27.380	43.977	43.078	47.712	162.146
II. REGIMEN CONTRIBUTIVO	606.631	1.130.435	1.215.858	1.301.113	1.406.470	5.660.507
- Cotización afiliados	606.631	1.078.072	1.138.444	1.196.504	1.270.688	5.290.338
- Copagos y cuotas moderadoras	0	52.363	77.414	104.609	135.782	370.169
III. PROGRAMAS INSTITUCIONALES	162.434	188.135	218.325	204.486	198.406	971.786
- Presupuesto Nacional	162.434	188.135	218.325	204.486	198.406	971.786
TOTAL	1.735.615	2.540.538	2.915.968	3.081.160	3.192.250	13.465.532
% PIB	3.29	4.56	4.96	4.98	4.86	4.57

RECURSOS DEL SECTOR SALUD PARA REGIMENES SUBSIDIADO Y CONTRIBUTIVO
Según fuentes

	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
I. REGIMEN SUBSIDIADO	966.550	1.221.968	1.481.784	1.575.561	1.587.375	6.833.239
1. SUBSIDIO A LA OFERTA	733.582	772.919	868.110	928.133	854.138	4.156.881
2. SUBSIDIO A LA DEMANDA	168.477	313.180	454.354	482.988	556.630	1.975.628
3. PLAN DE ATENCION BASICA	64.492	108.490	115.344	121.362	128.895	538.584
4. COPAGOS Y CUOTAS MODERADORA	0	27.380	43.977	43.078	47.712	162.146
II. REGIMEN CONTRIBUTIVO	606.631	1.130.435	1.215.858	1.301.113	1.406.470	5.660.507
III. PROGRAMAS INSTITUCIONALES	162.434	188.135	218.325	204.486	198.406	971.786
TOTAL	1.735.615	2.540.538	2.915.968	3.081.160	3.192.250	13.465.532
% PIB	3.29	4.56	4.96	4.98	4.86	4.57

FUENTE:
Ministerio de Salud, DNP-UDT-UDS

CUADRO No. 5.3
PROGRAMAS DE NIÑEZ
RECURSOS PERIODO 1995-1998

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	TOTAL
I. PROGRAMAS NUEVOS	82.821	133.620	167.340	183.599	567.480
1. Cultura a favor de la niñez	2.059	3.397	3.317	1.229	10.002
2. Protección y Desarrollo	54.394	81.195	99.772	120.041	355.402
3. Programas Especiales	26.198	47.588	52.861	60.939	186.586
4. Desarrollo Institucional	1.270	1.440	1.390	1.390	5.490
II. HOGARES DE BIENESTAR Y OTROS	228.568	268.838	327.413	402.237	1.227.056
1. Hogares de Bienestar	182.605	215.070	261.930	321.790	981.495
2. Otros Programas	45.963	53.768	65.483	80.447	245.661
TOTAL INVERSION	311.489	402.458	494.753	585.836	1.794.536
TOTAL FUNCIONAMIENTO	52.300	52.300	52.300	52.300	209.200
TOTAL PROGRAMAS NIÑEZ	363.789	454.758	537.053	638.136	1.993.736
% PIB	0.89	0.82	0.91	1.03	

NOTA:
1./ No incluye la atención en salud a los madres y menores de un año del programa FAMI
2./ Hogares y jardines comunitarios, maternos, etc.

CUADRO No. 5.5
SECTOR JUSTICIA
COSTO ESTIMADO PROYECTOS DE INVERSION SEGUN PROGRAMAS
(millones de pesos constantes 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998
Apoyo Técnico y Humano al Sistema Judicial	50.819,9	54.917,9	65.481,4	70.393,2
Acceso a los Servicios Judiciales, Administración de Justicia y Derivados	750,0	820,0	1.880,0	2.950,0
Prevención del Delito y atención a las Víctimas	2.225,0	1.274,0	2.337,7	2.418,0
Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación	19.649,2	30.004,0	34.367,1	48.881,4
TOTAL	73.444,1	87.015,9	104.066,2	124.642,6

SECTOR JUSTICIA
COSTO ESTIMADO PROYECTOS DE INVERSION SEGUN PROGRAMAS

COMPONENTE	1995	1996	1997	1998
LEY 55 DE 1985 Notariado y Registro	27.897,9	32.401,9	37.953,1	44.837,4
LEY 6 DE 1992 Notarías	7.667,1	8.905,0	10.430,6	12.322,6
LEY 66 DE 1993 Depósitos Judiciales	15.732,1	18.272,0	21.402,5	25.284,6
TASA JUDICIAL	22.147,0	27.437,0	34.280,0	43.198,0
TOTAL	73.444,1	87.015,9	104.066,2	125.642,6



CUADRO No. 5.4
HABITAT
Fuentes y usos 1995-1998
(millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
A. VIVIENDA SOCIAL URBANA					
1. Usos					
Red de Solidaridad Social					
Mejoramiento de Vivienda	105.032	147.045	154.397	162.117	568.591
Vivienda Nueva	56.139	54.590	60.713	72.238	243.680
Otra Vivienda Social Subsidada	41.147	42.694	45.677	49.124	178.642
Vivienda con crédito	346.101	362.376	379.424	397.281	1.485.182
Total	548.419	606.705	640.211	680.760	2.476.095
2. Fuentes					
Aportes Nacionales					
Inurb (subsidios)	64.109	82.044	89.225	97.442	332.820
Fdo. Infraestructura Urbana	18.266	25.573	26.852	28.194	98.885
Red de Solidaridad Social	2.283	3.197	3.356	3.524	12.360
Fdo. Inversión Social	2.283	3.197	3.356	3.524	12.360
Caja de Vivienda Militar	35.798	31.787	34.402	41.621	143.608
Cajas de Compensación Familiar	27.084	27.354	27.628	27.905	109.971
Aportes Municipales					
Recursos propios	29.662	39.211	42.403	46.026	157.302
Crédito Findeter	22.833	31.966	33.565	35.243	123.607
Crédito a beneficiarios	346.101	362.376	379.424	397.281	1.485.182
Total	548.419	606.705	640.211	680.760	2.476.095
B. PLAN DE AGUAS					
1. Usos					
Ampliación de coberturas y calidad del serv.					
Grandes ciudades	176.352	171.999	223.936	136.136	708.423
Capitales y mayores de 100.000 hab.	35.895	47.133	59.644	62.872	205.544
Resto urbano	52.129	72.665	84.915	97.324	307.033
Zona rural	24.846	57.854	82.301	99.644	264.645
Preinversión	10.000	11.000	12.000	12.000	45.000
Desarrollo sectorial	2.500	3.500	4.000	4.000	14.000
Investigación y desarrollo tecnológico	350	1.450	1.400	1.600	4.800
Total	302.072	365.601	468.196	413.575	1.549.445
2. Fuentes					
Aportes Nacionales					
Fdo. Infraestructura Urbana	46.750	55.000	55.000	55.000	211.750
Presupuesto Nacional	975	1.550	1.400	1.400	5.325
Crédito					
Findeter a municipios	56.000	70.000	75.600	78.400	280.000
Externo a grandes ciudades	57.932	54.603	71.091	43.218	226.844
Externo a la Nación	900	900	1.000	1.000	3.800
Fonade - Findeter	9.500	10.450	11.400	11.400	42.750
Aportes Entidades Territoriales					
Transferencias Ley 60/93	20.521	65.720	112.432	146.256	344.929
Recursos Empresas	108.019	104.329	136.674	73.101	422.122
Otros	1.475	3.050	3.600	3.800	11.925
Total	302.072	365.601	468.196	413.575	1.549.445
C. DESARROLLO URBANO					
FNA	170	0	0	0	170
Inurb	600	600	600	600	2.400
Ministerio de Desarrollo	470	640	640	640	2.390
Total	1.240	1.240	1.240	1.240	4.960
GRAN TOTAL HABITAT	851.731	973.546	1.109.647	1.095.575	4.030.500



CAPITULO 6

COMPETITIVIDAD
PARA LA
INTERNACIONALIZACION

El proceso de apertura ha hecho evidente las fortalezas y debilidades de la estructura productiva colombiana. Para superar estas últimas y consolidar dicho proceso, el Gobierno pondrá en marcha una ambiciosa estrategia de competitividad para la internacionalización, que sea el producto de un esfuerzo concertado entre los sectores público y privado orientado a diseñar estrategias tecnológicas, productivas, comerciales y de infraestructura conjuntas, que permitan aumentar y utilizar eficientemente los recursos productivos y generar ventajas comparativas sostenibles. Esta estrategia deberá dinamizar la generación y calificación de puestos de trabajo, contribuyendo decisivamente al objetivo central del Plan de Desarrollo de mejorar las condiciones de empleo de la mayoría de la población.

Esta estrategia concibe la competitividad en forma amplia, como la capacidad de una sociedad para hacer frente al desafío de la economía global y, al tiempo, incrementar sus niveles de bienestar. Esta concepción se expresa en cuatro criterios generales. En primer lugar, reconoce que, en el mundo moderno, las ventajas competitivas, especialmente aquellas que más contribuyen a dinamizar las exportaciones agroindustriales, manufactureras y de servicios, son en gran medida creadas. Es decir, no surgen en mayor medida de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada, sino de factores que son el resultado del propio proceso de desarrollo y pueden ser, por lo tanto, moldeados por agentes públicos y privados.

En segundo término, esta visión reconoce que el esfuerzo por crear una economía más competitiva debe abocarse en forma integral. En efecto, la competitividad no es sólo el producto de las acciones que lleva a cabo cada empresa a nivel individual; es también el resultado del entorno sectorial y global en el cual se desenvuelve. Las ventajas competitivas dependen de la capacidad de captar, adaptar y generar tecnología; mejorar constantemente el capital humano; de diseñar estructuras y estrategias empresariales dinámicas; de explotar las complementariedades entre empresas que hacen parte de cadenas productivas, y entre

dichas empresas y aquellas que les prestan servicios; de desarrollar una infraestructura eficiente; y de diseñar un contexto regulatorio apropiado para las acciones de las empresas.

En tercer lugar, esta concepción indica que los esfuerzos por promover la competencia en los mercados de bienes y servicios y superar las restricciones a la libre movilidad de factores productivos deben estar complementadas con políticas sectoriales activas, orientadas a superar los obstáculos que los agentes privados encuentran en cada sector para lograr mayores niveles de productividad. La construcción de ventajas competitivas estables no es, así, un resultado automático de la política comercial y de la liberación de los mercados internos; requiere también de acciones sectoriales orientadas a facilitar a los distintos sectores su integración al nuevo modelo de desarrollo. Estas acciones deben reflejarse en planes estratégicos orientados a superar restricciones institucionales o regulatorias que afecten la actividad sectorial; a redefinir el alcance de políticas crediticias o de fomento de las exportaciones en función de objetivos sectoriales; a diseñar estrategias de reconversión productiva; a generar procesos dinámicos de transferencia tecnológica e innovación; y a generar procesos de integración de cadenas productivas e intersectoriales que eleven los niveles de productividad de los distintos sectores involucrados.

Por último, esta visión exige un esfuerzo especial por conjugar acciones públicas y privadas y, por ende, debe ser el resultado de una activa concertación. Este es el único medio para acopiar la información necesaria para la toma de decisiones y para definir los objetivos, las estrategias y los compromisos precisos entre los actores públicos y privados que se traducen en acuerdos para mejorar la competitividad, tanto a nivel sectorial como regional y nacional.

Esta concepción tiene en cuenta las lecciones de aquellos países que han logrado insertarse con éxito en la economía global. Su expresión más clara han sido los consejos de productividad de los países asiáticos de rápido desarrollo.

llo, donde la planeación sectorial conjunta entre los sectores público y privado, especialmente de las ramas industriales, ha sido un elemento esencial de sus exitosos procesos de inserción a la economía internacional. En el caso mexicano, acuerdos tripartitos entre gobierno, empresarios y trabajadores por sectores productivos, han sido elemento esencial de los Pactos Sociales más recientes.

Estas concepciones son la base de la estrategia de competitividad que garantizará el tránsito de la apertura a una verdadera internacionalización de la economía colombiana. Esta política será coordinada por el Consejo Nacional de Competitividad y tiene cinco programas especiales: la Política Nacional de Ciencia y Tecnología; el Plan Estratégico Exportador; la Política de Modernización Agropecuaria y Rural; la Política de Modernización Industrial y la estrategia de Infraestructura para la Competitividad. El desarrollo del capital humano permea también varios elementos de esta política; sin embargo, sus elementos fundamentales se desarrollan en los Capítulos 5 y 8 del Plan.

1. El consejo nacional
de la competitividad

El Consejo Nacional de Competitividad es el instrumento institucional que orientará esta estrategia. El Consejo está presidido por el Presidente de la República y tiene una amplia participación del alto Gobierno y los sectores empresarial, laboral y académico. La Coordinación Ejecutiva la ejerce la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República y la Secretaría Técnica está a cargo de la Unidad de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Consejo Gremial Nacional y las Corporaciones Calidad, Coinvertir y Colombia Internacional. El Consejo desarrollará tres frentes de trabajo.

1. El diagnóstico de la situación del país y la identificación de iniciativas de particular interés para el desarrollo de una economía más competitiva. Esta tarea se realizará a través de comités



asesores en cinco áreas críticas: (a) cultura de la competitividad, gestión, productividad y calidad; (b) tecnología; (c) formación de recursos humanos; (d) infraestructura; y (e) desarrollo de un marco institucional, legal y regulatorio propio.

2. La promoción de acuerdos sectoriales de competitividad. Estos acuerdos estratégicos son el instrumento sectorial fundamental de la estrategia de competitividad. Serán negociados en el marco de los Planes Estratégico Exportador, de Modernización Agropecuaria y Rural y de Modernización Industrial con la participación de empresarios, trabajadores y el Gobierno. Contemplarán acciones conjuntas y compromisos específicos de las partes en una o varias de las siguientes áreas:

a. Definición de una estrategia de generación y difusión de tecnología para el sector, que incluya tanto tecnologías duras como procesos organizacionales, informáticos y comerciales.

b. Promoción de las exportaciones del sector, incluido el desarrollo de canales apropiados de comercialización en los distintos mercados objetivo.

c. Formación de recursos humanos especializados.

d. Superación de problemas crediticios que pueda enfrentar el sector o de obstáculos para hacer mejor uso del mercado de capitales, incluido el diseño de programas crediticios especiales de reconversión y relocalización.

e. Solución de problemas asociados a la integración inadecuada de cadenas productivas o de éstas con cadenas de comercialización y de provisión de servicios.

f. Superación de restricciones institucionales o regulatorias que afecten la actividad sectorial.

g. Solución a problemas específicos de infraestructura que enfrenten el sector.

h. Análisis de problemas de contrabando o competencia desleal que enfrente el sector.

Este instrumento realiza el carácter de socios que tienen los sectores público y privado en el contexto de la apertura económica. En el marco de estos Acuerdos se especificará la forma como los sectores productivos harán uso de los instrumentos generales de carácter transversal que diseña el Gobierno Nacional, entre ellos tres que incorporarán un claro componente de subsidio: los apoyos al desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y la promoción de exportaciones.

3. El diseño de una Estrategia Nacional de Competitividad, con un claro objetivo de largo plazo (Visión 2025), que permita articular el proceso de crecimiento y articulación de la economía al mercado mundial en el marco del desarrollo humano y del desarrollo sostenible.

II. La política nacional de ciencia y tecnología

Esta política desarrollará y ampliará el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología con el propósito de integrar firmemente la ciencia y tecnología a los diversos sectores de la vida nacional, buscando incrementar la competitividad del sector productivo y mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población. Esta política contiene cinco estrategias básicas:

A. Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, es el instrumento básico de planeación estratégica, programación y asignación de recursos a través de sus Consejos Nacionales y Regionales. Para su fortalecimiento se ampliará su capacidad de asignación de recursos, tanto a nivel global como sectorial. Se busca, así, romper la fragmentación en la asignación de recursos que caracteriza el esquema actual y que impide que se orienten hacia las instituciones de mayor calidad y dinámica. Ello exige un fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los respectivos

Consejos que hacen parte de los Ministerios y de Colciencias. Se desarrollará, además, la legislación de ciencia y tecnología, con el fin de promover las corporaciones mixtas de derecho privado y otros mecanismos de asociación entre el Gobierno y el sector productivo.

Esta estrategia comprende tres programas adicionales. El primero de ellos es el de formación de recursos humanos para la investigación y el desarrollo tecnológico, que involucra la formación de 2.000 investigadores y científicos a nivel doctorado en las distintas áreas de las ciencias naturales y sociales y las ingenierías; la creación y consolidación de programas nacionales de doctorado; becas para pasantías en el exterior; y el fortalecimiento del programa de estímulos a los investigadores. El segundo programa es el de creación y consolidación de centros de investigación, que busca crear 25 nuevos centros académicos y 250 nuevos grupos de investigación en las Universidades; desarrollar redes de investigación; apoyar la creación de centros regionales; utilizar crecientemente la modalidad de financiamiento por programa, para dar mayor estabilidad a los equipos de investigadores; y apoyar la creación de fondos de capital de los centros de investigación (endowments). El tercero es el programa de integración a las redes internacionales de investigación y desarrollo tecnológico, mediante la financiación de la participación de centros colombianos en redes internacionales. La ampliación de la cobertura de la Red Caldas que hace partícipes a científicos colombianos residenciados en el exterior en la investigación nacional y la conexión de los centros de investigación y de desarrollo tecnológico a Internet.

B. Innovación, competitividad y desarrollo tecnológico

El propósito esencial de esta estrategia es desarrollar "redes de innovación" que le brinden apoyo a las empresas a través de la investigación, información y servicios tecnológicos, y promuevan su interacción con universidades y otras entidades generadoras de conocimiento, o alianzas estratégicas con empresas innovadoras.

El sistema descansa sobre el apoyo a las instituciones de desarrollo tecnológico a través de un sistema integral de financiamiento. El instrumento institucional fundamental son los Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico, ya sea de naturaleza sectorial o regional. Se aspira a que dichos centros cubran una o varias de las tres funciones tecnológicas básicas: investigación, servicios tecnológicos y capacitación. Cuando sea posible, se fomentarán los "centros-red", que permiten utilizar capacidades de investigación y servicios tecnológicos ya existentes. Otros instrumentos importantes son los Sistemas de Diseño Industrial, las Incubadoras de Empresas, los Centros de Información Tecnológica, las entidades de intermediación de la oferta y la demanda de tecnología, y los programas de capacitación y asistencia técnica en gestión tecnológica.

El apoyo integral a los centros tecnológicos se brindará mediante cinco instrumentos diferentes: (1) la contribución de capital semilla a corporaciones mixtas que correspondan a cualquiera de las instituciones tecnológicas mencionadas por parte de Colciencias, los Ministerios y las Universidades y empresas públicas; (2) el Fondo de Cofinanciación para la Innovación y el Cambio Técnico, que cofinanciará el 50% de los proyectos de investigación tecnológica de los Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico, las Universidades y los centros académicos de investigación que contrate el sector productivo; (3) los incentivos tributarios de la Ley 6a. de 1992; (4) las líneas de crédito para desarrollo tecnológico de Colciencias, el IFI y otras entidades; y (5) los convenios que realice el Sena para financiar el componente de capacitación de las instituciones mencionadas. También se impulsará el proceso de descentralización de la capacidad de generación y uso de conocimiento, a través de programas regionales de desarrollo científico y tecnológico que articulen las infraestructuras existentes y respondan a las necesidades de cada región. Para este propósito se conformarán Centros Regionales de Capacitación e Investigación Científica y Tecnológica (Innovar).



C. Fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país

Esta estrategia contiene dos programas básicos. El primero está orientado a mejorar la prestación de servicios sociales, tanto por parte del sector público como del privado, mediante mejores técnicas de diagnóstico de los problemas existentes, la investigación en métodos de gestión y técnicas de prestación de servicios, y el estudio de mecanismos de participación ciudadana. El segundo está dirigido a mejorar la investigación sobre la sociedad colombiana orientada a dinamizar procesos de cambio social, desarrollar una cultura política participativa y consolidar una capacidad de convivencia y consenso social.

D. Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible

Esta estrategia involucra dos programas. El primero se orienta a desarrollar y fortalecer la capacidad científica nacional para el conocimiento de los ecosistemas, con las siguientes acciones: puesta en marcha de los centros de investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente; fomento de la investigación en éstos y otros institutos de investigación sobre ecosistemas y biodiversidad; financiación de programas de investigación en ciencias básicas complementarias, tales como la biotecnología y bioseguridad; impulso al desarrollo de tecnologías y sistemas de producción sostenibles; y recuperación y aplicación del conocimiento de las comunidades tradicionales. El segundo es un programa de estudios ambientales urbanos, orientado a desarrollar patrones de urbanización y prestación de servicios urbanos sostenibles a largo plazo.

E. Integración de la ciencia y la tecnología a la sociedad y la cultura colombianas

A través de esta estrategia se busca mejorar los sistemas de enseñanza de las ciencias básicas; poner en marcha programas de po-

pularización de la ciencia y la tecnología (museos interactivos y material de divulgación) y de actividades científicas juveniles; fomentar el uso de la informática con fines educativos y articular el país a redes de información.

En los primeros años de la década actual, la inversión nacional en investigación científica y tecnológica ha oscilado en torno al 0.5% del PIB, de los cuales 0.2% del PIB corresponden a aportes del presupuesto nacional para programas de investigación; el resto está constituido por los programas de transferencia de tecnología, la cooperación técnica internacional, la inversión privada en desarrollo tecnológico y los costos de funcionamiento del sistema. El Plan propone elevar la inversión total en ciencia y tecnología al 1% del PIB a finales de la Administración, para lo cual prevé un aumento en los aportes del presupuesto para programas de investigación al 0.3% del PIB en 1995 y 0.5% en 1998.

III. El plan estratégico exportador

El eje de la política de internacionalización es el desarrollo exportador. Una apertura sin dinamismo exportador puede justificarse como una medida de estabilización macroeconómica pero nunca como una estrategia de desarrollo. Por este motivo, el retorno a tasas mayores de crecimiento exportador es prioridad básica de la política de internacionalización.

Algunos de los factores que han afectado adversamente la actividad exportadora en los últimos años (el lento crecimiento de los mercados internacionales o el neoproteccionismo) están por fuera del alcance de la política económica colombiana. Otros son analizados en secciones diferentes del Plan: la política cambiaria ha sido considerada en el capítulo relativo a la política macroeconómica (Capítulo 3); la política de capital humano se desarrolla en los Capítulos 5 y 8 y aquella relativa a la infraestructura se analiza más adelante en este Capítulo. En esta sección se detallan las cinco estrategias básicas que hacen parte

del Plan Estratégico Exportador.

A. Impulso a las negociaciones internacionales

Los acuerdos comerciales son una herramienta poderosa para garantizar la permanencia de las exportaciones colombianas en el mercado internacional, ya que disminuyen el riesgo de la actividad exportadora y permiten avanzar más rápidamente en la armonización de gran cantidad de materias que afectan al comercio internacional (normas técnicas, políticas agrícolas e inestabilidad de tipos de cambio cruzados, entre otros). Por este motivo, siguiendo claros principios de reciprocidad, el Gobierno profundizará los acuerdos existentes y adelantará nuevas negociaciones que permitan ampliar los mercados para las exportaciones colombianas. Estas negociaciones se llevarán a cabo en estrecha coordinación con el sector privado, con el fin de evaluar las sensibilidades del país frente a cada acuerdo y diseñar los mecanismos que permitan a los sectores afectados adaptarse a ellos.

En este marco, se llevarán a cabo las siguientes acciones: (1) se seguirán adelantando negociaciones con Venezuela para superar la coyuntura adversa que enfrenta el comercio binacional; (2) se continuarán aquellas orientadas a consolidar la integración andina; (3) se pondrán en marcha los acuerdos del Grupo de los Tres y con el Caricom; (4) se concluirán las negociaciones con Centroamérica; y (5) se iniciará el proceso de evaluación y análisis de las negociaciones con Mercosur. Proexport, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, pondrá en marcha una campaña para difundir estos acuerdos, sus ventajas y alcances.

La integración hemisférica es, obviamente, la fase final del dinámico proceso de acuerdos subregionales que viene experimentando el continente. El Gobierno apoyará, por lo tanto, un proceso de análisis y discusión nacional en torno a la integración hemisférica y la posible adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por su parte, el Ministerio de Comercio Exterior y Proexport fortalecerán la difusión y utilización de las preferencias otorgadas por los Estados Unidos y la Unión Europea (ATPA y PEC). El Ministerio de Comercio Exterior, en coordinación con Proexport y las representaciones diplomáticas de Colombia en la región de la Cuenca del Pacífico, diseñará y pondrá en marcha una estrategia para dinamizar los flujos comerciales y financieros con los países de esa zona económica.

B. La unidad especial contra el neoproteccionismo

Muchos sectores de exportación del país vienen experimentando con rigor creciente los efectos del neoproteccionismo, que se ha reflejado en el establecimiento de cuotas, derechos antidumping y restricciones técnicas, sanitarias y ecológicas, muchas de ellas injustificadas. El Ministerio de Comercio Exterior creará, a partir de recursos humanos ya existentes, una Unidad Especial contra el Neoproteccionismo, que tendrá las siguientes funciones: (1) generar y difundir internamente información sobre prácticas restrictivas en mercados internacionales (incluidos los países vecinos); (2) estudiar las opciones más adecuadas de defensa de los intereses de los exportadores colombianos afectados por dichas prácticas; (3) coordinar con la Embajada de Colombia ante la Organización Multilateral del Comercio y otras embajadas la defensa de dichos intereses; (4) coordinar con otras entidades (Superintendencia de Industria y Comercio, Icontec, ICA, Inpa, y el Ministerio del Medio Ambiente) las negociaciones orientadas a superar las barreras técnicas, sanitarias y ecológicas; y (5) cofinanciar la defensa de los exportadores afectados por dichas prácticas; si el afectado es el país (como en el caso del banano), el Gobierno pagará la totalidad de los costos de la demanda; si es un sector, éste deberá constituir una garantía, que se hace efectiva si se demuestra que efectivamente practicó un comercio desleal.



C. Ampliación de los esquemas de fomento a las exportaciones

1. Cert y devolución de impuestos indirectos (draw back)

El país adquirió en el marco de la Ronda Uruguay del GATT el compromiso de desmontar los subsidios a la exportación de productos manufacturados, aunque con un plazo amplio (hasta el año 2003). Aunque el nivel promedio del Cert no excede por un margen importante el monto justificable como devolución de impuestos indirectos, en varios sectores los incentivos actuales tienen un componente de subsidio. El Gobierno analizará, por lo tanto, la conveniencia de iniciar la aproximación a un sistema de devolución de impuestos indirectos. Los recursos fiscales que se liberen serán reasignados, en cualquier caso, al sector exportador para financiar otras labores de fomento. El Gobierno también mantendrá el Cert como un mecanismo temporal de apoyo a productos en crisis, como se hizo recientemente en el caso del banano.

2. Crédito

El Banco de Comercio Exterior, Bancoldex, mantendrá la dinámica de sus líneas tradicionales y seguirá diversificado los productos financieros que ofrece. En particular, ampliará las líneas de crédito para compradores en el exterior (crédito directo, fondeo de cartas de crédito y descuento de documentos) y diseñará nuevas líneas en las siguientes áreas: (a) financiamiento de la participación de la industria nacional de bienes de capital en licitaciones nacionales e internacionales, en condiciones competitivas con las de los patrones internacionales; (b) crédito para la constitución de redes de comercialización internacional y para la adquisición de las ya existentes; (c) financiación de la exportación de servicios; (d) apoyo a inversiones colombianas en el exterior que tengan efectos sobre las exportaciones colombianas; y (e) cofinanciación de obras de infraestructura con claros efectos so-

bre la actividad exportadora (adecuación de puertos de embarque y bodegas en los aeropuertos, redes de frío).

3. Seguro de exportación

Segurexpo consolidará y ampliará sus líneas existentes sobre riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, y hará una amplia difusión de sus servicios.

4. Promoción

Proexport consolidará el exitoso modelo de apoyo al mercadeo internacional a través de las "Unidades de Exportación" 1/; con el fin de dar una solución más integral a los problemas de los exportadores, éstas harán parte de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Para ampliar la cobertura de los servicios que se prestan a través de los Centros de Atención al Exportador (CAE) únicamente en Bogotá, Proexport diseñará un sistema similar de servicios en otras ciudades apoyado en los gremios y las Cámaras de Comercio; a través de este servicio, se suministrará información sobre aquellos que ofrecen otras entidades, como Bancoldex y Segurexpo. Por otra parte, en estrecha colaboración con los agregados comerciales y con las Embajadas de Colombia, deberá ampliar sus servicios a los exportadores en materia de información sobre nichos de mercado, oportunidades comerciales, licitaciones internacionales, preferencias unilaterales y normas técnicas exigidas en los países de destino. Proexport continuará cofinanciando, con sus propios recursos, estas labores; el Gobierno Nacional determinará qué aportes del presupuesto nacional son necesarios para que Proexport pueda subsidiar las actividades de promoción.

5. Información

El Ministerio de Comercio Exterior, a través de Proexport y de entidades privadas interesadas, promoverá el desarrollo de redes

de información sobre mercados internacionales, preferencias arancelarias, otros requisitos a la importación en los mercados de destino y servicios al sector exportador, incluyendo el acceso a redes internacionales existentes.

6. Servicios de certificación

Se incentivará la creación de entidades especializadas en la difusión y certificación de normas internacionales de calidad o de normas nacionales de excelencia, incluido el desarrollo del "sello verde".

7. Zonas francas

El Gobierno mantendrá el esquema de las zonas francas privadas establecido por la Administración anterior. Vigilará el cumplimiento de las normas vigentes, pondrá en funcionamiento un sistema de información sobre sus operaciones de comercio exterior y apoyará las tareas de mercadeo y promoción de las zonas en el exterior. Conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial que se encarga del seguimiento y control eficaz de las zonas, se crearán dos comités, uno para las zonas francas industriales y de servicios y otro para las de servicios turísticos, que servirán de foro de discusión de las políticas de funcionamiento, control y promoción de ellas. El régimen de zona franca comercial se mantendrá únicamente para los usuarios que tienen contratos vigentes, hasta el vencimiento de los mismos.

8. Plan Vallejo

Se harán esfuerzos adicionales para mejorar la operatividad del Plan Vallejo y para ampliar su cobertura en los pequeños y medianos exportadores y su aplicación al sector servicios. Para los primeros, se promoverá el llamado "Plan Vallejo Cooperativo", actualmente en experimentación, mediante el cual los exportadores pequeños y medianos se aso-

cian para beneficiarse del programa con menores costos operativos.

9. Comercializadoras internacionales

Se mantendrá la política de agilización, simplificación de trámites y requisitos para la autorización y registro de las nuevas comercializadoras, que ha permitido que el número de ellas se quintuplique desde 1991, contando ahora con 102 organizaciones de esta naturaleza.

D. Exportación de servicios

La inclusión del sector servicios a la política de exportaciones es una de las prioridades de la Administración. Con este propósito, el Gobierno extenderá paulatinamente al comercio de servicios los mecanismos de promoción tradicionalmente aplicados al comercio de bienes se extiendan al de servicios, revisará los vacíos que tengan las normas vigentes sobre la materia y diseñará nuevos instrumentos específicos para el sector. En tal sentido, pondrán en marcha las siguientes acciones: (1) adopción de una nomenclatura y una metodología que permitan desarrollar un sistema de información adecuado sobre la exportación de servicios; (2) creación de un registro de exportadores de servicios y establecimiento de mecanismos de control que permitirían a los exportadores registrados exonerarse de la retención en la fuente a las exportaciones de servicios; (3) instrumentación del Plan Vallejo Servicios, impulso de las zonas francas turísticas y análisis de la factibilidad de otorgar el Cert para exportadores de servicios debidamente registrados; (4) fortalecimiento del régimen de zonas francas industriales de servicios tecnológicos, como mecanismo de promoción de las exportaciones de servicios tecnológicos; (5) adecuación de los instrumentos de crédito de Bancoldex e IFI para apoyar la exportación de servicios; (6) utilización de los esquemas desarrollados por Proexport o mecanismos específicos para el sector de servicios, tales como los Fondos de Promoción Turística; (7) difu-



sión de las oportunidades y ventajas de los acuerdos internacionales en el sector servicios; y (8) concertación con las organizaciones médicas, de consultores e ingenieros de mecanismos especiales de fomento a las exportaciones de servicios profesionales especializados.

E. Acuerdos sectoriales de competitividad

Los Acuerdos Sectoriales de Competitividad serán el marco institucional para analizar y concertar conjuntamente, en cada sector, acciones integrales para el desarrollo exportador. Estos Acuerdos contemplarán el tipo de políticas internas a las cuales hemos hecho alusión en la sección relativa al Consejo de Competitividad (programas de desarrollo tecnológico, capacitación de mano de obra, etc.), así como acciones particulares en el frente exportador: readequación de los instrumentos de apoyo a la actividad exportadora, programas de promoción y comercialización internacional, defensa contra el neoproteccionismo y superación de cuellos de botella de infraestructura específicos (cuartos fríos, bodegas especiales), entre otros. En el marco de las estrategias del Consejo de Competitividad, el Ministerio de Comercio Exterior tendrá a su cargo la negociación de acuerdos para sectores netamente exportadores productores de bienes y servicios, con la participación de los Ministerios sectoriales respectivos. En otros sectores, participará en los acuerdos que promuevan los Ministerios de Desarrollo Económico y Agricultura.

IV. Política de modernización agropecuaria y rural

De tiempo atrás en la sociedad rural colombiana han prevalecido el empleo precario, los bajos ingresos, la violencia y la inseguridad. A pesar de esta evidencia, los esfuerzos realizados en el pasado se han dirigido preferencialmente a buscar el fortalecimiento económico de la actividad agropecuaria. Esto ha limitado el alcance de las políticas productivas, que no han logrado cambios significativos en las condiciones económicas en

que se desenvuelve la actividad agropecuaria ni en las condiciones de vida de la población.

En lo político, en buena parte del territorio rural colombiano imperan condiciones de violencia. En lo social, los indicadores disponibles, referidos a condiciones de educación, salud, calidad de vivienda e ingresos, muestran que la brecha rural-urbana es significativa e incluso creciente, con el agravante de que la mitad de los pobres del país sigue habitando en el campo y más de las dos terceras partes de los indigentes se localizan en las áreas rurales. En lo económico, las características principales de la actividad agropecuaria son la escasa movilidad de los factores de la producción, y las imperfecciones en los mercados de dichos factores y de los productos agropecuarios. No menos importante, el estilo de desarrollo agrícola ha tenido efectos que degradan la base de recursos naturales y generan tensiones ambientales que desbordan el puro ámbito de la producción agropecuaria. A ello se une el que las actividades agropecuarias se caracterizan por mayores niveles de riesgo debido a factores meteorológicos, biológicos o de mercado que producen grandes fluctuaciones de precios e ingresos, no asociados a factores económicos. Finalmente, como se ha hecho evidente en los últimos años, el sector agrícola y ganadero es muy sensible a las políticas macroeconómicas, en especial a la evolución del tipo de cambio.

Los problemas señalados se traducen en falta de equidad en la distribución social de los beneficios y costos del desarrollo, baja competitividad de la producción y amenazas a la sostenibilidad a largo plazo de los procesos de crecimiento y desarrollo.

En consecuencia, los objetivos de la política agropecuaria y pesquera se encaminan a hacer frente a la interdependencia de los fenómenos políticos, sociales y económicos señalados anteriormente, buscando promover condiciones de equidad social, competitividad económica y sostenibilidad del desarrollo. En este orden de ideas, los objetivos de la Política de Modernización Agropecuaria y Rural son promover la modernización de

la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, bajo un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a mercados internacionales altamente distorsionados. Para el logro de estos objetivos, el Gobierno promoverá la concertación con el sector privado (Acuerdos Sectoriales de Competitividad) y un contexto institucional de descentralización y participación comunitaria para la ejecución de la política.

Para mejorar la calidad de vida y los ingresos de la población rural así como modernizar las técnicas de producción campesina, las acciones del gobierno se orientarán a facilitar el acceso progresivo de los campesinos a los factores productivos (tierra, tecnología y crédito) y a los servicios públicos y sociales. El desarrollo de estas políticas se presenta en el Capítulo "El Tiempo de la Gente". Especial significancia tiene para el Gobierno el programa de Reforma Agraria, como eje de la estrategia de acceso a la propiedad en la política de desarrollo rural.

A. Desarrollo tecnológico agropecuario y pesquero

El Gobierno ampliará la capacidad de generación, transferencia y adopción de tecnologías que promuevan la modernización del sector, fortalezcan sus ventajas competitivas y contribuyan al logro de la sostenibilidad en la producción.

Para lograrlo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural retomará el liderazgo en el diseño de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y pesquero. Para ello se creará la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Pesquero, presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, que tendrá como principal función definir la política tecnológica sectorial.

Se impulsará el sistema de Centros de Desarrollo Tecnológico en las áreas prioritarias de producción, postcosecha y comercialización, incluidas las actividades pesqueras y acuícolas. Así mismo,

se consolidará el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Sintap, mediante el fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umatas, y la ejecución del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronatta). Además, el Gobierno impulsará programas de investigación y desarrollo en tecnologías para la mecanización de la agricultura de ladera.

Por último, se buscará una mayor integración al sistema internacional de investigación y desarrollo tecnológico y el apoyo a iniciativas de financiamiento regional. Colombia consolidará su vinculación al Grupo Consultivo Internacional de Tecnología Agropecuaria, a través de convenios con el Centro Internacional de Agricultura Tropical, Ciat, con el fin de multiplicar la capacidad del sistema nacional de investigación tecnológica e influir en la agenda internacional de investigaciones agropecuarias.

Una condición para mantener la competitividad en el largo plazo es la sostenibilidad de los procesos de producción. La política agraria fortalecerá la capacidad nacional para ejercer un manejo sostenible de los recursos disponibles en el medio rural. Para esto se fortalecerá la capacidad nacional para caracterizar y evaluar la potencialidad económica de sus recursos naturales y para realizar una labor permanente de identificación, evaluación y monitoreo, con el fin de descubrir nuevas oportunidades económicas. Se promoverá el ordenamiento del uso de los recursos sectoriales, en el marco del proceso más amplio de ordenamiento ambiental del territorio.

Se incentivará igualmente el desarrollo y adopción de prácticas sostenibles (manejo integrado de plagas, fertilización orgánica, variedades y razas resistentes a plagas, etc.) y la realización de acciones de protección y recuperación de recursos. Por último, se propiciará el desarrollo de mercados para productos agrícolas y pesqueros producidos en forma sostenible, acción que será complementada por el mejoramiento de la capacidad institucional para el montaje y operación de esquemas ágiles de certificación ("sello verde") y ver-



ficación de sanidad y calidad, según normas internacionales.

B. Adecuación de tierras

Con miras a superar los obstáculos que no han permitido avanzar con la agilidad y eficiencia requeridas en la adecuación de tierras del país, se ha redefinido la acción del Estado en esta materia, facilitando una mayor intervención e ingerencia del sector privado en los proyectos.

La política de adecuación de tierras se llevará a cabo con la participación activa de los usuarios desde la identificación del proyecto hasta la administración del mismo. El sistema de recuperación de las inversiones en los distritos incorporará un elemento de subsidio en las obras principales y secundarias. Este subsidio será mayor para los usuarios medianos y pequeños, los cuales podrán contar, además, con un subsidio para las obras prediales. La ejecución de la inversión estará a cargo de los organismos públicos y privados que autorice el Consejo Superior de Adecuación de Tierras; los cuales podrán ejecutar directamente, por concesión, autoconstrucción o contratando firmas especializadas.

Por otra parte, para fomentar la adecuación predial en proyectos individuales, los productores contarán con acceso al incentivo a la capitalización rural que maneja Finagro y que otorga subsidios proporcionales al valor de las inversiones.

Durante el cuatrienio se espera adecuar unas 200.000 hectáreas, de las cuales 40.000 corresponden a pequeño riego, 110.000 a proyectos de mediana y gran irrigación y 50.000 a rehabilitación de distritos ya existentes. La inversión en este programa durante el cuatrienio asciende a \$574.000 millones.

C. Capitalización y financiamiento

Los lineamientos en materia crediticia están orientados a garantizar recursos suficientes para la financiación de las actividades agropecuarias y pesqueras, mejorando las condiciones de acceso a fi-

nanciación para los pequeños productores y fortalecer el crédito como herramienta para la capitalización del campo. Para ello, se instrumentarán medidas que amplíen las fuentes de recursos para redescuento con créditos de la banca multilateral. En este sentido, se ejecutará, a través de Finagro, un crédito por US\$250 millones.

La dificultad de acceso al crédito por parte de los pequeños productores ha sido un problema crónico del sector. Al respecto, se crearán y operarán formas alternativas de crédito, preferencialmente a través del sector solidario y se dará continuidad a la política de modernización de la Caja Agraria. Así mismo, se descentralizará la operación del Fondo Agropecuario de Garantías y se adoptarán mecanismos para compensar el mayor costo en la colocación de créditos a pequeños productores.

A través del uso del crédito para financiar proyectos de inversión que contribuyan a la capitalización y modernización del agro, se otorgará el incentivo a la Capitalización Rural, el cual se hará extensivo a los proyectos de pesca y acuicultura. Para lograr un uso intenso de este instrumento, el Gobierno adelantará una amplia campaña de divulgación. Este incentivo se usará también para impulsar la renovación del parque de maquinaria agrícola y promover el uso de tecnologías de mecanización acordes con la conservación del suelo y las características de la agricultura tropical.

Con el fin de moderar el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la producción ganadera sobre los ingresos de los productores, se utilizará el crédito como un instrumento para regular la inversión y la extracción en esta actividad. Mediante la adaptación de las condiciones financieras (plazo y forma de amortización), se estimulará a los ganaderos a utilizar el crédito para reducir la extracción cuando los precios tiendan a disminuir, y a reducir su endeudamiento cuando los precios estén aumentando.

D. Comercialización y agroindustria

El sector agropecuario y pesquero

recibirá un tratamiento especial en las negociaciones comerciales internacionales, orientado a garantizar mercados para los productos del sector y evitar, al tiempo, que se generen condiciones distorsionadas de competencia. El Gobierno mantendrá, además, una política de protección selectiva para los productos sensibles del sector, empleando los mecanismos de salvaguardia, convenios de absorción y utilizando activamente los instrumentos existentes contra la competencia desleal.

Por otra parte, en el marco del Plan Estratégico Exportador, se creará, en asociación con el sector privado, una Promotora de Empresas Agroexportadoras que promueva, mediante el aporte de capital de riesgo, proyectos agroindustriales y pesqueros de gran impacto regional. De otro lado, se emprenderá la promoción de una cultura de calidad que incluya, entre otros, la certificación de calidad y la expedición de sellos de viabilidad ecológica de nuestros productos de exportación, a través de la Corporación Colombia Internacional y otras entidades, y la investigación y transferencia de tecnología de prevención y control sanitario a través del ICA.

En el frente interno, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, actuará como comprador de última instancia, preferencialmente en zonas marginales. Sustituirá gradualmente la intervención en el mercado de físicos por un sistema de administración de incentivos y subsidios en la comercialización. Así mismo, se fortalecerá al Fondo Empezar para financiar preinversión y participar con capital de riesgo en la creación de empresas de comercialización y transformación primaria en las cuales participen pequeños productores.

A través del Fondo Empezar y del incentivo a la capitalización rural, el Gobierno Nacional fomentará, en asociación con los gobiernos regionales y los gremios del sector, el desarrollo de una capacidad adicional de acopio de leche en frío, de pulverización de leche y de comercialización de carne en canal.

El Gobierno promoverá, además,

la constitución de Fondos de Estabilización de Precios de productos agropecuarios y pesqueros, especialmente productos de exportación sujetos a fuertes ciclos internacionales de precios, aportando el capital semilla a dichos Fondos.

Adicionalmente, se promoverá el establecimiento de un sistema de información moderno para el sector. En particular, el Dane generará y difundirá las estadísticas de producción, se definirá el ente institucional que administre el módulo de precios y volúmenes transados. Se diseñarán también los módulos de inteligencia de mercados y de información forestal y pesquera.

E. Manejo de riesgos

En el marco de la dinamización de la Bolsa Nacional Agropecuaria, se crearán mecanismos para la cobertura de riesgos mediante el desarrollo de mercados de futuros, opciones, pactos de retroventa, entre otros. Como una estrategia para la prevención y el manejo de riesgos y desastres, se pondrá en marcha el seguro agropecuario y se diseñará un sistema de prevención de riesgos naturales, ambientales y sociales y de manejo de crisis en el sector.

V. La política de modernización industrial

El desarrollo industrial ha demostrado ser el motor fundamental de crecimiento de las economías en desarrollo que han basado su expansión en una inserción dinámica en la economía mundial. Sus virtudes son ampliamente conocidas: es un canal fundamental de generación y transmisión de cambio técnico; es un poderoso generador de externalidades hacia otros sectores de la economía; está sujeto a economías de escala estáticas y dinámicas que se traducen en aumentos en productividad; y, por último, enfrenta mercados mundiales amplios y más dinámicos que aquellos característicos de las materias primas.

En el caso colombiano, la indus-



trialización fue un poderoso motor de desarrollo económico entre la década del treinta y mediados de los años setenta. Desde entonces, el sector industrial ha mostrado un anquilosamiento estructural, que se ha reflejado en el estancamiento del coeficiente de industrialización. Como resultado de ello, la industria manufacturera se caracteriza todavía por el predominio de ramas productivas maduras con tecnologías estandarizadas. El caso de desarrollo que han tenido las ramas productivas de bienes de capital se ha concentrado en los bienes menos intensivos en tecnología. La estructura exportadora industrial, aunque dominada por sectores intensivos en recursos naturales y mano de obra no calificada, tiene también algunas industrias estandarizadas intensivas en capital.

El rápido aumento del coeficiente de exportaciones, que sustentó un importante proceso de recuperación industrial desde mediados de los ochenta, se interrumpió en 1991. En contra de todas las expectativas que había generado el proceso de apertura, el desempeño del sector, aunque positivo, se centró desde entonces en el mercado interno, gracias al fuerte crecimiento de la demanda generada por el auge de la construcción y, en menor medida, al espectacular crecimiento de la demanda de vehículos. El estancamiento de las exportaciones y la competencia de importaciones masivas en condiciones distorsionadas de precios ha afectado negativamente algunas industrias tradicionales, en muchas de las cuales el país había demostrado en el pasado ventajas competitivas.

La política industrial del cuatrienio buscará, por lo tanto, sentar las bases para una nueva etapa de la industrialización en Colombia, basada en la penetración creciente en los mercados internacionales, la ampliación progresiva de la demanda interna y la incorporación de mayores contenidos tecnológicos en los procesos productivos. Esta política tiene como eje las acciones en materia tecnológica. Involucra también acciones estratégicas para el desarrollo industrial y una política de promoción de la competencia. Su instrumento básico de acción serán los Acuerdos

Sectoriales de Competitividad.

A. Programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial

1. Fomento integral de los centros de productividad y desarrollo tecnológico.

Como se señaló al detallar la política de ciencia y tecnología, el Gobierno promoverá estos Centros a través de un sistema de apoyo integral que incluye contribuciones de la investigación, incentivos tributarios y créditos. Estos Centros tendrán a su cargo las funciones de investigación tecnológica, capacitación y servicios tecnológicos. En la medida de lo posible, se fomentará la creación de "centros-red", que permitan optimizar la capacidad tecnológica ya existente. Como apoyo al talento nacional en software e ingeniería, el Consejo Nacional de Industria y Calidad creará el Premio Nacional a la Innovación Tecnológica, el cual premiará los proyectos más innovativos y de mayor logro en incrementos de productividad.

2. Difusión y fortalecimiento del diseño industrial

Un segundo componente de política tecnológica es el fomento al diseño industrial. Para ello se propone crear un Sistema Nacional de Diseño, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Económico y el apoyo financiero del IFI y con el concurso de universidades, gremios y empresarios. Este sistema tendrá a cargo la realización de campañas en promoción del diseño, el fomento de consultorías y auditorías en esta materia y la capacitación de recursos humanos. Como estímulo, se entregarán anualmente premios al diseño industrial.

3. Servicios de información tecnológica

El Gobierno creará y fortalecerá corporaciones de transferencia de tecnología, como organismos de

coordinación de los esfuerzos públicos por desarrollar sistemas modernos de información tecnológica. Para ello, se promoverá una participación más directa del sector privado en su dirección.

4. Normalización, metrología y control de calidad

Los atrasos en metrología, normalización y control de calidad se subsanarán mediante la puesta en marcha del Centro de Control de Calidad y Metrología a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, y la implantación del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, que reglamenta las Redes Nacionales de Laboratorios de Pruebas y Ensayos y de Certificación. Ello se complementará con un programa agresivo de adopción voluntaria de normas técnicas internacionales (como las ISO9000, IEC, ITU, etc.). La capacidad de gestión administrativa y de la calidad de las empresas colombianas se apoyará mediante el Programa de Gestión por la Productividad, que continuará desarrollando la Corporación Calidad bajo la dirección del Consejo Nacional de Industria y Calidad.

5. Plan de sistematización manufacturero

Como apoyo a los esfuerzos de adopción de tecnología de sistematización, el Ministerio de Desarrollo llevará a cabo actividades de sensibilización 20% de las bondades del empleo de estas tecnologías (CAD-CAM, CIM, máquinas de control numérico). Para el éxito de esta acción, se apoyarán, a través del Fondo de Cofinanciación para la Innovación y el Cambio Técnico, la elaboración de planes de sistematización de las empresas que sean contratados con los Centros de Desarrollo Tecnológico, con centros académicos y oficinas consultoras especializadas, se financiará con las líneas de crédito para el desarrollo tecnológico las consultorías tendientes a asesorar a los industriales en la compra de equipo, instalación, adecuación y distribución de tecnologías de sistematización.

6. Propiedad intelectual

En materia de propiedad industrial, se trabajará en la reglamentación de las normas vigentes y se capacitará el personal que labora en este campo, en particular en la Superintendencia de Industria y Comercio y entidades conexas. El Gobierno promoverá, además, la creación de un sistema de información sobre patentes, que incluya aquellas otorgadas por la Superintendencia.

7. Desarrollo y fortalecimiento de recursos humanos

Para lograr una mayor interacción entre los programas del Sena y las necesidades del sector productivo, se pondrán en marcha los comités técnicos de centros creados por la Ley 119 de 1994, en los cuales tienen participación el Gobierno, los trabajadores, los empresarios y las universidades. Por su parte, se emplearán los convenios de cooperación entre el Sena y entidades privadas, especialmente los centros de productividad y desarrollo tecnológico. El sector productivo participará del programa de formación en el exterior de científicos e ingenieros, incluyendo los programas de pasantías y cursos de corta duración.

B. Desarrollos estratégicos

1. Papel del IFI

El IFI será el instrumento esencial para el fomento del desarrollo industrial. Al trasladar al IFI las líneas de redescuento que actualmente maneja el Banco de la República, el Instituto se convertirá en la cabeza del sistema de financiamiento industrial. Con tal propósito, se transformará gradualmente en banco de segundo piso. En el ejercicio de sus funciones como banco de redescuento, dará prelación al otorgamiento de líneas de crédito de mediano y largo plazo. Tendrá, además, a su cargo los programas de democratización del crédito dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En sus inversiones de capital de



riesgo, el IFI dará prioridad a inversiones en empresas industriales y en el desarrollo de canales de comercialización internacional. Las inversiones en empresas manufactureras estarán orientadas hacia aquellas que tengan ventajas estratégicas para el desarrollo industrial del país: empresas con contenido tecnológico, particularmente en el sector de bienes de capital, y aquellas que contribuyan a consolidar las cadenas productivas existentes, generando encadenamientos o externalidades especiales que aumenten la competitividad de las empresas en operación. El IFI sólo invertirá sobre la base de una participación minoritaria y con una clara estrategia de entrada y retiro, previamente convenida. La venta de participaciones del Instituto en empresas se realizará, preferencialmente, a través del mercado de valores.

El IFI deberá constituirse igualmente en promotor de los mecanismos que se indican a continuación, con el fin de fomentar la creación de nuevas empresas y la integración de la gran, mediana y pequeña industria. Así mismo, debe contribuir a que estas últimas aprovechen plenamente los beneficios de las innovaciones financieras, apoyando la emisión de papeles comerciales y la titularización de activos de estas empresas, invirtiendo en fondos de capital de riesgo y asumiendo posiciones propias en la compra de acciones de estas compañías.

2. Red nacional de subcontratación

La subcontratación ha sido un instrumento esencial en el desarrollo del Sudeste Asiático, como mecanismo de integración de las pequeñas y medianas con las grandes empresas, y como fuente de aumentos en productividad por la vía de la especialización. El Ministerio de Desarrollo, con el respaldo financiero del IFI y el apoyo de entidades regionales, desarrollará una Red Nacional de Subcontratación, cofinanciando las iniciativas orientadas a crear bolsas de subcontratación en distintas zonas del país y su integración a la Red.

3. Fomento de nuevas empresas: las incubadoras de empresas de base tecnológica y los bancos de proyectos

El Ministerio de Desarrollo, el IFI y Colciencias participarán en el fomento de las incubadoras de empresas de base tecnológica, en asociación con gobiernos regionales y locales, empresas, universidades y fundaciones interesadas. Por su parte, el IFI fomentará y respaldará con recursos propios la creación de bancos regionales de proyectos de inversión y promotoras regionales de proyectos. En estas iniciativas, se trabajará conjuntamente con el sector privado y se asegurará la articulación de los bancos regionales en una Red Nacional de Bancos de Proyectos de Inversión.

4. Compras oficiales y fomento de la industria de bienes de capital

Las compras oficiales juegan un papel fundamental dentro de la estrategia de fomento de la industria de bienes de capital. El Gobierno podrá, por lo tanto, en marcha la Comisión Mixta de Compras Oficiales, como el instrumento básico de concertación entre el sector público y el privado para el aprovechamiento del poder de compra del Estado por parte de la industria nacional de bienes de capital. En el marco de este proceso, el Gobierno fomentará y desarrollará los Grupos de Integración Industrial, y hará plenamente efectiva la desagregación tecnológica en los proyectos de inversión pública. Así mismo, los Ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico, en coordinación con la Comisión Mixta, desarrollarán mecanismos para aprovechar las ventajas que ofrecen los acuerdos de integración y libre comercio en materia de compras oficiales. Bancoldex desarrollará líneas de crédito en condiciones internacionalmente competitivas para apoyar la participación de empresas nacionales productoras de bienes de capital en licitaciones nacionales e internacionales.

C. Promoción de la competencia

El Gobierno, a través de la

Superintendencia de Industria y Comercio, empleará los mecanismos existentes en la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992 para evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Se armonizarán las políticas que en materia de promoción de la competencia lleva a cabo la Superintendencia con aquellas que desarrollan las Comisiones Reguladoras de Energía y Gas, Telecomunicaciones y Agua Potable. Finalmente, el Gobierno analizará la conveniencia de promover una nueva norma legal que transforme las existentes en un verdadero Estatuto de Promoción de la Competencia como aquellos que han desarrollado otros países.

D. Inversión extranjera y comercio exterior

La inversión extranjera desempeña un papel clave en el desarrollo industrial. Como se señaló en el Capítulo 3, el Gobierno mantendrá la apertura a la inversión extranjera y fomentará la suscripción de nuevos acuerdos de protección a la inversión consistentes con las normas constitucionales y legales sobre expropiación por vía administrativa. Con el fin de fomentar la inversión extranjera, fuera de las labores de difusión genérica de las oportunidades de inversión en Colombia, Coinvertir participará en la promoción de alianzas estratégicas, franquicias y licenciamiento de tecnología entre inversionistas extranjeros y nacionales. La promoción de las zonas francas del país en el exterior deberá constituirse igualmente en un canal importante de atracción de nuevos inversionistas extranjeros.

Como se señaló en el Capítulo 3, el Gobierno adoptará medidas para evitar los efectos del contrabando y la competencia desleal sobre los sectores productivos colombianos. Igualmente, adaptará las normas existentes sobre salvaguardias para adecuarlas a las normas del GATT sobre la materia y hará uso de ellas cuando sea necesario para evitar los efectos desfavorables sobre los sectores productivos nacionales.

E. Acuerdos sectoriales de competitividad

El Comité de la Apertura será el instrumento de promoción de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad del sector industrial, en el marco de la orientación del Consejo Nacional de Competitividad. Estos Acuerdos harán énfasis sobre las acciones de carácter interno en materia de desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, nuevas inversiones estratégicas que contribuyan a consolidar cadenas productivas, restricciones crediticias o de acceso al mercado de capitales, así como regulaciones internas que obstaculicen la actividad del sector. Con el concurso del Ministerio de Comercio Exterior, involucrarán, además, una estrategia de promoción de exportaciones del sector u otras acciones en el frente comercial.

VI. Infraestructura para la competitividad

La competitividad y el ritmo de expansión de las actividades están limitados con frecuencia por deficiencias en la infraestructura física del país en materia de transporte, suministro de energía y comunicaciones. Colombia presenta, en efecto, un atraso sustancial en comparación con otros países de similar nivel de desarrollo en cuanto a densidad, especificaciones y mantenimiento de la red de transporte y suministro de algunos energéticos como el gas. Registra también un considerable atraso tecnológico e ineficiencias en el manejo del transporte por contenedores y a granel, los servicios portuarios, la seguridad aérea; el desarrollo de la telefonía celular y los servicios de valor agregado en las comunicaciones, y en el uso educativo y cultural de la radio y la televisión. Estudios internacionales recientes demuestran que la superación de estas restricciones es pieza clave de la política de competitividad, ya que la productividad y rentabilidad de la inversión privada está asociada al acervo y calidad de la infraestructura existente y de los servicios que de ellos se derivan.

El reto de la presente Administración es, por lo tanto, el de aumentar y modernizar la infraestructura del país, reducir al mismo tiempo



las ineficiencias actuales en la prestación de servicios de transporte, energía y comunicaciones, y garantizar la viabilidad financiera, administrativa y física del sistema a largo plazo. Este gran esfuerzo exige el concurso del sector privado, tanto en la realización de nuevas inversiones como en la provisión de servicios, en un marco de competencia que proteja a los usuarios. El plan de infraestructura contempla, por lo tanto, acciones orientadas a: (1) aumentar los recursos de inversión, públicos y privados, destinados al desarrollo de la infraestructura del país; (2) incrementar la eficiencia operativa del sistema, mediante una mejor administración de las entidades estatales que desarrollan la infraestructura y prestan servicios asociados a ella, la descentralización de responsabilidades y el diseño de reglas claras para la participación privada; y (3) a consolidar un marco regulatorio que proteja a los usuarios y garantice un sistema tarifario eficiente, que refleje a la vez los costos de la prestación de los servicios en todos los sectores. Dichas acciones se realizarán dentro del marco que garantice la sostenibilidad y el cumplimiento de las normas ambientales.

A. Sector transporte

El principal problema del sector vial colombiano es el avanzado estado de deterioro de la red actual y de la mayoría de los puentes, que ha sido causado por la ausencia de una política adecuada de mantenimiento. De la totalidad de las carreteras pavimentadas del país, únicamente el 37% se encuentra en buen estado. Esta situación ocasiona sobrecostos a los usuarios y exige la asignación de recursos públicos cuantiosos para la rehabilitación. Adicionalmente, los diseños actuales no corresponden a vías de mínimo costo, sólo permiten velocidades lentas a los vehículos e inducen una alta accidentalidad.

Por otra parte, el esquema de contratación vigente no incentiva que las obras se realicen en tiempos y costos mínimos, por lo cual existen proyectos que han demorado siete años más de lo esperado y han costado cuatro veces más de lo previsto inicialmente. Lo anterior

ha repercutido en que la capacidad de ejecución real sea bastante baja. La razón de lo anterior es la imposibilidad del Estado para identificar, valorar y mitigar los riesgos financieros que resultan de acometer proyectos sin la preparación y financiación adecuadas. Esta debilidad del esquema de contratación se ha mantenido para los proyectos de concesiones viales ya adjudicados, lo cual ha generado riesgos financieros cuantiosos para la Nación, que podrían comprometer el éxito de este programa de expansión y rehabilitación vial.

En el sector férreo, el principal problema es el mal estado de la red actual, el cual fue ocasionado por una ausencia de inversión en mantenimiento de los antiguos Ferrocarriles Nacionales de Colombia, sumado a los problemas financieros y operacionales de dicha empresa. Sin embargo, después de dos años de operación del nuevo esquema, en el cual Ferrovías es el encargado del mantenimiento y rehabilitación de la red y las sociedades ferroviarias de la operación, el estado de la red continúa en malas condiciones, que se reflejan en un bajo nivel de confiabilidad 23%. Lo anterior, en conjunto con un esquema de operación que presenta ineficiencias y problemas regulatorios, ha llevado a que la carga movilizada en 1993, 596.000 toneladas, fuera inferior a la movilizada en 1990, 840.000 toneladas, y a una cuarta parte de la movilizada durante 1980.

En el sector aéreo, es necesario modernizar y ampliar la cobertura de los sistemas de control del espacio aéreo 24%. La infraestructura aeroportuaria necesita inversiones en mantenimiento y conservación de pistas y de inversiones que maximicen la seguridad del sistema, tales como los cerramientos 25%. Adicionalmente, el marco institucional, con un esquema de planificación y de manejo contable centralizado, no ha permitido que el esquema tarifario corresponda a un sistema de recuperación de costos de los diferentes tipos de operaciones.

El país no cuenta con un sistema adecuado de transporte multimodal, principalmente porque los modos complementarios al vial,

tales como el férreo y el fluvial, no se han desarrollado con la misma velocidad que el carretero. En el modo fluvial, la falta de mantenimiento y de dragado ha reducido la navegabilidad en los ríos. Así mismo, según hemos señalado, los problemas operativos e institucionales del sistema férreo han ocasionado un bajo grado de movilización de carga.

Por último, el esquema de monopolio estatal de los puertos ocasiona ineficiencias administrativas, operativas y de inversión, que se traducen en altas tarifas para los usuarios y largos tiempos de espera en puertos. Con las reformas introducidas, bajo las cuales los puertos son operados a través de sociedades portuarias regionales, mixtas o privadas, estos problemas han disminuido 26%. Sin embargo, todavía hace falta consolidar el esquema regulatorio para incentivar la eficiencia portuaria y la competitividad tarifaria.

1. Sector vial

Los altos requerimientos de rehabilitación y desarrollo de la red vial exigen establecer un estricto orden de prioridad en la asignación de recursos. Como principal prioridad, se concluirán los proyectos de rehabilitación, pavimentación y construcción de la red troncal de alto tráfico que integra los centros de producción y consumo entre sí y con los puertos principales, y las grandes vías de integración nacional. Además, se garantizará la rehabilitación y mantenimiento de la totalidad de red troncal y recursos adecuados para emergencias y para estudios y diseños de todas las inversiones. Como segunda y tercera prioridades, se asignarán recursos para construir los tramos y accesos faltantes de la red troncal y se avanzará en el desarrollo de proyectos (vías alternas y túneles) que permitan disminuir los principales cuellos de botella que presenta la red troncal actualmente. El sector privado participará en la financiación, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red troncal estratégica de alto tráfico.

A nivel nacional, para cumplir con los programas propuestos, se garantizarán los recursos, incluyen-

do la participación del sector privado a través del esquema de concesiones, para rehabilitar alrededor de 4.000 kms, correspondientes al 35% de la red a cargo de la Nación. Así mismo, se llegará a una meta de mantenimiento que cubra el 100% de la red troncal para 1998. Por otro lado, se ampliarán cerca de 880 kms. de red a través de segundas calzadas de red troncal estratégica y se construirán alrededor de 600 nuevos kilómetros de red de carácter de integración regional, para completar un total de 2.900 kilómetros de construcción de red troncal (Cuadro 6.1).

Para la primera prioridad, las metas de construcción, rehabilitación y mantenimiento serán financiadas en un 35% a través de la participación del sector privado. Aproximadamente una tercera parte de las nuevas construcciones se realizarán con la participación de dicho sector, en algunos casos a través de esquemas mixtos, en los cuales el Gobierno cofinanciará la construcción de las obras. La participación del sector privado en actividades de construcción y rehabilitación cubrirá 2.900 kms. de red troncal.

La rehabilitación de la red existente y la construcción de las vías incluidas en la primera prioridad exigen cuantiosos recursos financieros (\$2.3 billones, expresados en pesos de 1994), que de por sí excede el presupuesto de Inviés del anterior cuatrienio en un 20%. Por este motivo, aún dentro de márgenes ambiciosos de inversión pública, para garantizar el financiamiento total de los proyectos de la segunda prioridad será necesario contar con un mayor cubrimiento del sistema de peajes y un agresivo plan de recaudo de contribuciones de valorización de vías construidas en los dos primeros años del plan, con los cuales el Inviés recaudará \$ 750.000 millones adicionales a los recursos ya programados. La financiación de las obras incluidas en la tercera prioridad depende de ingresos tributarios adicionales a los contemplados en el actual plan de inversiones o en recaudos extraordinarios de los actuales.

Mediante el esquema de Cofinanciación, se culminará el proce-



so de descentralización de vías. A través del Fondo de Cofinanciación de Vías se canalizarán recursos para garantizar el mantenimiento del total de la red a transferir a las entidades territoriales (35.896 kms.) y para ampliar la cobertura de las redes secundarias y, especialmente, de los caminos veredales (red terciaria). Bajo este esquema, se incentivará el mantenimiento, a través de la aplicación de la matriz de cofinanciación (la cual establecerá los montos de contrapartida según la naturaleza del programa y de la categoría del departamento) y el establecimiento de cupos por programa, bajo el principio de autonomía de las entidades territoriales.

En su conjunto, el plan de inversiones contempla un crecimiento real de la inversión pública en carreteras del 92% en relación con el periodo

1991-1994. Gracias a una inversión privada equivalente al 30% del total de la inversión total prevista durante el cuatrienio, los recursos destinados a carreteras se incrementarán en un 175%, elevándose del 1.12% al 2.5% del PIB (ver, al respecto, Cuadro 6.4).

Las metas físicas de este ambicioso plan podrán verse derrotadas por los sobrecostos que tradicionalmente ha tenido el desarrollo de la infraestructura vial en Colombia. Por este motivo, es esencial fortalecer el esquema institucional, de contratación y ejecución, tanto del sector central como de los entes territoriales. En el marco de este proceso, se deberán reducir los costos y tiempos de ejecución y se diseñarán sistemas gerenciales de planificación y ejecución en las entidades del sector. Para ello, el Instituto Nacional de Vías deberá renegociar los contratos existentes, con el fin de manejar esquemas contractuales que reduzcan el porcentaje de sobrecostos que asume la Nación, que limiten la extensión de los plazos en el tiempo y, por lo tanto, que permitan garantizar la terminación de las obras prioritarias. Adicionalmente, los contratos correspondientes a la primera prioridad se ejecutarán a través de encargos fiduciarios.

Todos los contratos nuevos se realizarán bajo un esquema en el cual los costos, la duración del contrato y los sobrecostos que asume la

Nación, entre otros parámetros, serán propuestos por el contratista en la licitación. Así, el contrato incluirá estos parámetros y se registrará por lo establecido en la Ley 80. Este esquema se consolidará al contar con diseños de un nivel adecuado que permitan al contratista asumir los riesgos que le corresponden. Para controlar los niveles de ejecución, se establecerá un esquema gerencial de seguimiento de proyectos, que evalúe periódicamente el cumplimiento de las metas físicas y la ejecución de presupuesto.

Se revisará el esquema actual de concesiones, con el fin de evaluar sus resultados. Se realizarán algunos ajustes en los aspectos técnicos, financieros, contractuales e institucionales, con el fin de maximizar los beneficios del esquema. Dichos ajustes se concentrarán en realizar contratos que minimicen las incertidumbres en los costos y los plazos, para lo cual se deberá cambiar el esquema de diseños y de las garantías asumidas por la Nación. Adicionalmente, se deberá definir claramente el esquema de responsabilidades de cada una de las partes y las acciones que constituyen incumplimiento del contrato.

El Inviás establecerá un sistema efectivo para ampliar sustancialmente los recaudos por valorización que financiarán los proyectos de la segunda prioridad y definirán una política de peajes que permita complementar los recursos de valorización.

Por último, se consolidará el esquema de descentralización vial, distribuyendo los recursos de forma equitativa e incentivando la eficiencia en su asignación. Para ello, se definirá una matriz de cofinanciación según categorías de departamentos, que respetando la autonomía regional en la selección de proyectos, promueva el mantenimiento de la red de carácter territorial (al requerir menores niveles de contrapartida que para obras de construcción) y caminos vecinales de alta prioridad social.

2. Sector férreo

Las actividades del sector férreo buscarán la pronta rehabilitación de la red actual. Para ello, se buscará instrumentar el sistema de

contratación y ejecución que permitan realizar la rehabilitación en los tiempos y plazos mínimos, a través de un esquema de participación del sector privado en la rehabilitación, mantenimiento y operación de la totalidad de la red económicamente viable. A su vez, el concesionario será responsable por el mantenimiento y operación de dicha red y deberá incluir mecanismos que incentiven la utilización de la red ferroviaria y que permitan el libre acceso a los operadores en condiciones fijadas en el contrato de concesión. Para ello, se definirán cuáles son los tramos de red que son económicamente viables para la operación privada. El esquema de concesión deberá comenzar a operar para el primer tramo previsto (Buenaventura-Cali-Cartago) a comienzos de 1996.

Con el esquema anterior, se rehabilitarán 2.110 kilómetros hasta 1998, permitiendo transportar anualmente por lo menos dos millones de toneladas de la carga de vocación ferroviaria. Se mejorarán los parámetros de operación, incrementando las velocidades y llevando al mínimo el número de descarrilamientos. Las anteriores acciones buscarán, igualmente, garantizar la sostenibilidad financiera y operativa del transporte férreo. Se estima que de las inversiones totales previstas en el periodo 1995-1998, por \$390.000 millones, el sector privado contribuirá con un 40% (Cuadro 6.1).

Mientras se realiza el proceso de concesión, Ferrovías deberá modificar el esquema de contratación, reduciendo el número de contratos que maneja. Los contratos que ya se encuentran en proceso de negociación o ejecución, serán parte de la contrapartida de la Nación a los concesionarios. Igualmente, Ferrovías deberá reestructurarse para asumir su nueva función de administración y seguimiento de contratos de concesión. Lo anterior implica que deberá suspender contratos de operación de equipos, eliminar todas las actividades que no sean de carácter ferroviario y entregar a particulares actividades como la administración de talleres. Mientras se realiza efectivamente el traslado a los concesionarios, Ferrovías deberá contratar la atención de descarrilamientos y novedades con un agente

externo. La planta de personal deberá reducirse gradualmente a aquel tamaño necesario para las labores de seguimiento y control.

3. Sector aéreo

En el sector aéreo, las acciones se concentrarán en aumentar la cobertura y modernizar el sistema de ayudas a la navegación y de control del espacio aéreo. Se espera que la cobertura de radares, radioayudas y ayudas supere el 80% del territorio nacional en 1998. Igualmente, se emprenderán acciones para garantizar la seguridad del sistema integrado, mejorando la totalidad de las pistas que se encuentran en mal estado, dotando de unidades de rescate a los aeropuertos que lo requieran e instalando cerramientos en el 75% de los aeropuertos a cargo de la Nación. Se construirá la segunda pista del aeropuerto El Dorado con la participación del sector privado y se realizarán ampliaciones de las plataformas actuales en los aeropuertos de Cartagena, Cali y Bogotá. Se realizarán ampliaciones de terminal en los aeropuertos de Bogotá, Yopal y Mitú. Se estima que no se requerirán nuevos aeropuertos ni obras adicionales de expansión de pistas.

Parte de los requerimientos de inversión se financiarán a través de las contraprestaciones que se cobrarán al entrar en operación las nuevas sociedades aeroportuarias regionales, en las cuales podrá participar el sector privado, a cambio de la administración y explotación de cinco aeropuertos de gran potencial comercial que serán ofrecidos en concesión (Cali, Medellín, Cartagena, Barranquilla y Bogotá). La contraprestación económica de estas concesiones se compondrá de tres rubros: (a) un derecho anual por la concesión que alimentará el Fondo de Compensación Aeroportuaria, fondo a través del cual se canalizarán recursos para inversión, mantenimiento y gastos operativos en aeropuertos estratégicos que son deficitarios; (b) un derecho fijo inicial que se destinará a inversiones prioritarias en control del tráfico aéreo y seguridad; y (c) unas inversiones que el concesionario deberá realizar en el propio aeropuerto. El resto de aero-



puertos serán entregados para su administración a las entidades territoriales; dichas entidades contarán con el apoyo técnico de Aerocivil y los recursos del Fondo de Compensación Aeroportuaria.

Las funciones de la Aerocivil, a partir de la reestructuración y de la concentración de funciones, serán la regulación y la seguridad del sistema aeronáutico y aeroportuario, la administración del sistema de control del espacio aéreo, el apoyo técnico a las entidades territoriales que administren aeropuertos regionales y la administración del Fondo de Compensación Aeroportuaria. Para tal efecto, la Aerocivil deberá fortalecer el componente técnico de sus funciones y adecuar el tamaño, el nivel de entrenamiento y la estructura de su planta de personal.

Durante los cuatro años se harán inversiones en el sector por poco más de \$300.000 millones, de las cuales el 57% serán realizadas por las sociedades portuarias privadas y mixtas.

4. Sector portuario

En el sector portuario, se buscará continuar con los incrementos de productividad, a través de inversiones en los puertos y sus accesos viales y de la implantación de un esquema que permita un constante monitoreo del funcionamiento del sector. Se adecuará el canal de acceso marítimo al Puerto de Buenaventura, buscando incrementar sus niveles de profundidad y se realizarán los dragados de mantenimiento en los Puertos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena y Tumaco. Igualmente, la Nación mejorará los accesos viales a los puertos de Buenaventura y Barranquilla. Además, se adelantará un seguimiento cercano al comportamiento de la demanda y se continuarán los estudios y acciones necesarias para garantizar una capacidad portuaria suficiente, especialmente considerando las alternativas existentes en la Costa Pacífica.

A través de la Superintendencia General de Puertos, se continuarán con los incentivos para mantener tarifas competitivas, la disminución de tiempos de espera, el

incremento de la competencia de las empresas operadoras y la modernización de equipos. Igualmente, se realizará un seguimiento del cumplimiento de los contratos con las sociedades portuarias en cuanto a la modernización de equipos, recuperación y expansión de muelles y demás instalaciones portuarias.

La Superintendencia adelantará, además, un programa en el que se establecerán requisitos mínimos de equipos y tecnología a los operadores, con el fin de alcanzar estándares internacionales de eficiencia en los servicios portuarios. Adicionalmente, la entidad fomentará la capacitación, el entrenamiento y la especialización de los recursos humanos en las diferentes actividades de la administración portuaria.

Las inversiones requeridas durante el cuatrienio se estiman en \$113.000 millones, de las cuales el 57% serán realizadas por las sociedades portuarias privadas y mixtas.

5. Sector fluvial

En el sector fluvial, se culminarán las labores de rehabilitación de la parte navegable del río Magdalena, el cual moviliza cerca del 75% del total de la carga fluvial. En particular, se garantizará la navegabilidad del río en el tramo Barrancabermeja-Calamar y los accesos al mar Caribe, (376 kms.). Se establecerán las condiciones financieras para realizar los dragados necesarios en estos tramos, a través de la participación del sector privado. Se buscará, además, fortalecer la navegabilidad en las arterias fluviales de los territorios nacionales (4.510 kms). Durante el periodo 1995-1998 se destinarán \$55.000 millones a estas obras.

Al recuperar los sistemas vial, férreo y fluvial, se crean las bases que dan viabilidad a los centros de transferencia multimodal. El Gobierno Nacional promoverá dichos proyectos buscando la participación privada en el financiamiento y operación de los centros de transferencia.

6. Transporte urbano

Las principales ciudades del país presentan graves problemas en el funcionamiento del sistema de transporte urbano, lo cual se refleja en la congestión del tráfico, el incremento en los tiempos de viaje y la creciente contaminación ambiental. Dicho sistema está afectado, además, por las escasas inversiones en expansión y por el mal estado de las vías, que genera importantes sobrecostos a los usuarios. En Bogotá, donde se concentra el 33% del tráfico urbano, se presenta el peor estado de la malla vial del país, ya que sólo un 8% de ella se encuentra en óptimo estado. Por último, el nivel de emisiones de tóxicos y partículas es alto y no existe ningún mecanismo de control a éstas, con el consiguiente perjuicio para la salud de los ciudadanos.

Para mejorar el estado de la infraestructura vial, la Nación apoyará el diseño de una política de mantenimiento y la expansión de la malla vial a través del Fondo de Cofinanciación de Infraestructura Urbana. Para optimizar la operación del sistema integrado de transporte, promoverá la implantación de diversas tecnologías como las vías exclusivas para buses (Troncales) y la creación de un sistema de asignación de rutas y de operación de la totalidad del sistema.

Para el caso de Bogotá, se requiere de acciones conjuntas en los aspectos de infraestructura, institucional y de política sectorial, entre las cuales se ha previsto la implantación del sistema de transporte masivo para Bogotá. Estas acciones se enmarcan en la concepción de un Sistema Integrado, constituido por las vías exclusivas para buses, el sistema de buses de servicio público colectivo, el metro y los sistemas de vehículos no motorizados, sin el cual no es posible solucionar el problema del transporte y tráfico de la ciudad. Con este propósito, el Gobierno Nacional y la Administración Distrital apoyarán técnica y financieramente los estudios de demanda, factibilidad y diseño del sistema integrado de transporte. Con base en los resultados de dicho estudio, se dará inicio al proceso licitatorio para el Metro que deberá terminar duran-

te el segundo semestre de 1996.

Por último, se incentivará la utilización de combustibles más apropiados para el transporte de pasajeros, a través de la adecuación de los vehículos de transporte para la utilización de gas natural comprimido (GNC), para lo cual se promoverán líneas de crédito de fomento. Adicionalmente, los vehículos que se utilicen en las troncales y en las vías exclusivas de buses deberán contar con la tecnología mas apropiada para el transporte de pasajeros, deberán estar adaptados gradualmente para el consumo de gas como combustible y estar dotados de convertidores catalíticos para reducir las emisiones.

B. Energía y minas

En los últimos años, se lograron avances significativos en el desarrollo del régimen legal y regulatorio, el saneamiento financiero y el ordenamiento institucional del sector energético. A pesar de lo anterior, aún persisten importantes problemas, que se concentran en la inadecuada composición en la oferta de recursos energéticos, la ineficiencia en su uso, las distorsiones de sus precios, las limitaciones en la infraestructura de producción y transporte, y vacíos en los esquemas institucionales, regulatorios y financieros.

En el subsector eléctrico, es necesario continuar con las acciones tendientes a corregir la inadecuada concentración de la demanda de energía eléctrica de los sectores residenciales, la excesiva dependencia en los recursos hidroeléctricos, las distorsiones en el esquema tarifario, los altos niveles de pérdidas de energía, y las deficiencias en la gestión empresarial, especialmente en las empresas de distribución. Además, se requiere consolidar el futuro esquema comercial de electricidad, en el cual la separación de actividades de generación y transmisión en ISA constituyen un aspecto fundamental.

En hidrocarburos, se presentan importantes limitaciones en la infraestructura de transporte, almacenamiento y refinación, una disminución inconveniente en las actividades exploratorias, y un esquema

A U
SUE

	1986	1987	1988	1989	1990
INVESTICION FISCALES					
SUBSECTOR VIAL					
RECONSTRUCCION DE CARRETERAS	834	880	900	894	1.110
MANTENIMIENTO DE CARRETERAS	1.518	1.887	1.568	1.788	6.432
SUBSECTOR FERROVIARIO					
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	110.833	113.018	103.238	83.891	289.813
MANTENIMIENTO DE FERROCARRILES	140.444	34.611	39.843	32.887	273.688
RECONSTRUCCION DE ESTACIONES	18.007	18.007	18.007	18.007	70.244
MANTENIMIENTO DE ESTACIONES	100.182	98.913	98.913	98.913	392.923
RECONSTRUCCION DE VAGONES	0	92.808	92.808	92.808	372.020
MANTENIMIENTO DE VAGONES	10.433	1.043	1.043	1.043	10.433
RECONSTRUCCION DE PASAJEROS	0	7.863	9.160	8.804	38.472
INVESTICION PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA					
SUBSECTOR VIAL					
RECONSTRUCCION DE CARRETERAS	38.838	37.893	38.034	22.338	173.361
MANTENIMIENTO DE CARRETERAS	14.881	17.623	17.083	10.888	48.212
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	18.687	17.112	14.344	17.888	68.032
SUBSECTOR FERROVIARIO					
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	81	72	76	82	443.880
MANTENIMIENTO DE FERROCARRILES	8.300	123.900	180.900	178.200	273.700
RECONSTRUCCION DE ESTACIONES	43.300	78.200	88.200	0	273.700
INVESTICION PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA					
SUBSECTOR VIAL					
RECONSTRUCCION DE CARRETERAS	58.811	87.887	81.833	82.888	398.882
MANTENIMIENTO DE CARRETERAS	88.881	28.833	34.882	34.887	178.873
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	42.888	42.888	44.881	47.888	181.888
MANTENIMIENTO DE FERROCARRILES	48.887	47.888	48.888	48.888	48.888
RECONSTRUCCION DE ESTACIONES	38.888	18.888	28.888	28.888	88.888
MANTENIMIENTO DE ESTACIONES	18.888	42.888	48.881	47.888	147.888
INVESTICION PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA					
SUBSECTOR FERROVIARIO					
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	288	41	42	43	378
MANTENIMIENTO DE FERROCARRILES	0	240.000	1.540.000	3.500.000	4.800.000
INVESTICION PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA					
SUBSECTOR VIAL					
RECONSTRUCCION DE CARRETERAS	22.100	8.000	10.100	12.100	84.812
MANTENIMIENTO DE CARRETERAS	22.100	2.800	3.500	2.500	44.800
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	0	5.000	5.200	6.200	10.000
INVESTICION PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA					
SUBSECTOR FERROVIARIO					
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	1	1	1	1	1
MANTENIMIENTO DE FERROCARRILES	0	0	0	0	0
RECONSTRUCCION DE ESTACIONES	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE ESTACIONES	0	0	0	0	0
RECONSTRUCCION DE VAGONES	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE VAGONES	0	0	0	0	0
RECONSTRUCCION DE PASAJEROS	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE PASAJEROS	0	0	0	0	0
INVESTICION PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA					
SUBSECTOR VIAL					
RECONSTRUCCION DE CARRETERAS	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE CARRETERAS	0	0	0	0	0
RECONSTRUCCION DE FERROCARRILES	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE FERROCARRILES	0	0	0	0	0
RECONSTRUCCION DE ESTACIONES	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE ESTACIONES	0	0	0	0	0
RECONSTRUCCION DE VAGONES	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE VAGONES	0	0	0	0	0
RECONSTRUCCION DE PASAJEROS	0	0	0	0	0
MANTENIMIENTO DE PASAJEROS	0	0	0	0	0

esquema de precios que permita la sostenibilidad financiera del sector. Para garantizar que la política tarifaria no afecte a los consumidores de bajos ingresos, se pondrá en marcha el sistema de subsidios directos establecidos por las Leyes Eléctrica y de Servicios Públicos.

Una mejora sustancial en la gestión empresarial se logrará mediante la suscripción de acuerdos de productividad con cada una de las empresas. Tales acuerdos contendrán indicadores de eficiencia, productividad y atención a los usuarios. El Ministerio de Minas y Energía, a través de la Financiera Energética Nacional, FEN, en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos, realizará un estrecho seguimiento que permita corregir en muy breve plazo cualquier deficiencia.

El esquema institucional se complementa con la conformación de dos empresas a partir de ISA. Una de ellas estará dedicada a la transmisión y al manejo del centro de control, asegurando, de esta manera, la administración de la interconexión nacional en una sola

El nuevo esquema regulatorio e institucional del sector promoverá la separación de actividades de generación y distribución, la expansión de la generación con una participación activa del sector privado, la libre competencia y un esquema de pre-

FIGURE 8.2
SECTOR ENERGIES

METAS FISICAS	1988	1989	1990	1991	1992	PERI. 1981 / 1992
CAPACIDAD DE GENERACION (MW)	15.550	19.773	11.913	11.913	11.913	530
ENERGIA DE INTERCONEXION (MWh)	4.314	4.314	4.313	4.313	4.313	1.088
PERDIDAS DE ELECTRICIDAD	20.0%	19.0%	17.0%	16.0%	14.0%	4.0%
COMBUSTIBLE DE ELECTRICIDAD	88.0%	86.0%	85.0%	84.0%	82.0%	2.0%
WATTS DE USUARIOS ELECTRICIDAD	4.199	5.399	6.599	7.799	8.999	110
POCOS EXPLORATORIOS DE PETROLEO	80	80	80	80	80	80
PRODUCCION DE CRUDOS IMPCO	808	918	1.028	1.138	1.248	438
REFINACION IMPCO	282	272	262	252	242	30
TRANSPORTE (DISTRIBUCION) IMPCO	1.848	1.848	1.848	1.848	1.848	88
DESTRUCTIVO IMPCO	5.102	5.102	5.102	5.102	5.102	810
TRANSPORTE POLIESTER IMPCO	888	1.078	1.268	1.458	1.648	820
ALCOHOL IMPCO	3.447	3.447	3.447	3.447	3.447	287
PRODUCCION DE GAS IMPCO	460	500	540	580	620	200
TRANSPORTE DE GAS IMPCO	1.584	1.584	1.584	1.584	1.584	50
TRANSPORTE DE GAS IMPCO	3.378	4.843	6.308	7.773	9.238	2.864
DISTRIBUCION DE GAS IMPCO DE USUARIOS	812	1.073	1.334	1.595	1.856	888
INVERSION (MILLONES DE \$ A 1981)						
PUBLICA	3.980.234	3.156.748	2.950.438	2.190.448	11.847.987	
PRIVADA	1.318.177	1.396.200	1.586.772	1.368.434	2.698.682	
	2.248.087	1.760.548	1.363.666	792.012	8.151.304	
SUBSECTOR ELECTRICOS						
PUBLICA	860.320	925.771	1.096.007	894.391	2.688.428	
PRIVADA	528.018	583.919	616.580	510.380	2.738.395	
	328.304	341.852	279.427	83.411	930.034	
GENERACION	482.282	425.890	538.418	356.918	1.802.585	
INTERCONEXION	14.514	39.448	125.700	180.568	324.228	
TRANSMISION Y DISTRIBUCION	338.100	346.100	410.712	358.982	1.440.903	
ELECTRIFICACION RURAL	17.424	18.174	21.177	21.828	78.703	
SUBSECTOR PETROLEO-						
PUBLICA	2.085.608	2.087.684	1.822.844	1.128.689	8.826.614	
PRIVADA	768.126	782.228	782.360	548.512	2.848.820	
	1.320.488	1.305.456	888.884	579.956	6.075.794	
EXPLORACION	300.393	293.774	263.319	221.632	1.079.088	
PRODUCCION	760.878	833.443	747.195	486.925	2.798.439	
REFINACION Y PETROQUIMICA	180.868	283.190	326.220	323.144	1.123.212	
TRANSPORTE	814.008	847.186	265.581	79.240	1.806.015	
DISTRIBUCION MINORISTAS	14.860	15.097	15.514	16.015	61.306	
OTROS	15.014	15.014	15.014	12.512	57.504	
SUBSECTOR GAS						
PUBLICA	876.038	203.774	191.585	117.358	1.090.788	
PRIVADA	21.609	10.848	1.094	10.003	68.349	
	587.018	188.822	190.511	106.766	1.041.220	
PRODUCCION	35.782	32.884	1.338	21.188	81.188	
TRANSPORTE	380.326	81.252	108.184	8.676	559.438	
DISTRIBUCION	191.929	79.658	82.076	88.487	440.180	
SUBSECTOR CARBON						
PUBLICA	46.268	39.570	40.012	39.228	185.078	
PRIVADA	14.021	13.304	18.148	17.349	80.822	
	32.247	26.266	23.864	21.878	104.256	
EXPLORACION, DESARROLLO, MEDIO AMBTE.	18.894	17.048	17.391	17.174	71.508	
PLANES DE PRODUCCION	20.185	17.009	17.009	16.662	71.066	
INFRAESTRUCTURA	6.188	8.422	5.522	5.372	22.600	

de los recursos naturales del país, la significativa debilidad del Estado en la fiscalización y control de las actividades sectoriales, y los considerables impactos ambientales negativos ocasionados por este sector.

Con el objeto de fortalecer el papel del Estado en el sector, se reestructurará el Ministerio de Minas y Energía (incluyendo la creación del viceministerio de Minas), se modernizarán los instrumentos para el fomento y la financiación del sector, y se reforzará el apoyo del Estado al Ingeominas en las actividades de exploración básica.

Para promover la participación privada en las actividades sectoriales, se actualizará el Código de Minas, se establecerán nuevas modalidades de contratación y asociaciones de riesgo compartido, se revisará el esquema de aportes a empresas industriales y comerciales del Estado, y se establecerán las normas y disposiciones para el manejo ambiental de las diferentes actividades sectoriales.

En el caso del carbón, se fortalecerán las actividades de exploración, el apoyo a la ejecución de obras de infraestructura de utilidad pública, la asistencia técnica y protección del medio ambiente, y el desarrollo de nuevas tecnologías de conversión de energía y utilización del recurso.

Por otra parte, se fomentará la exploración y explotación tecnificada de otros minerales 30/ a través de asociaciones de riesgo compartido. Igualmente, se promoverá una infraestructura adecuada de transporte y aquellas actividades que agreguen valor a través de la transformación de los minerales.

479 Kbpdc a 895 Kbpdc en 1998; se incrementa la capacidad de refinación del país hasta cerca de 323 Kbpdc al año (un aumento del 30% en relación con la capacidad actual); y se incrementa la capacidad de transporte de la red de oleoductos y poliductos en 700 Kbpdc, respecto a la capacidad actual de 2400 Kbpdc. Las inversiones requeridas para estos desarrollos suman durante el cuatrienio \$5.9 billones, de los cuales cerca del 60% serán aportados por el sector privado (Cuadros 6.2 y 6.4).

Los desarrollos anteriores exigen un proceso de reordenamiento institucional, que incluye la separación del manejo del gas de Ecopetrol, mediante la creación de una empresa de dedicación exclusiva a la construcción y operación de gasoductos, Ecogas, la consolidación del sistema de gasoductos, el otorgamiento y contratación de las áreas necesarias para distribución y el desarrollo del régimen regulatorio sectorial.

4. Carbón y otros minerales

El desarrollo de la infraestructura petrolera, contempla el incremento en las actividades exploratorias, la consolidación de la red de transporte de hidrocarburos y el incremento de la capacidad de refinación del país. Para el periodo 1995-1998 se espera que se perforen cerca de 60 nuevos pozos exploratorios al año; se eleve la producción actual de crudos de

Para asegurar el adecuado abastecimiento de hidrocarburos, se seguirá promocionando la participación del sector privado en actividades de exploración, transporte, almacenamiento, distribución

Entre los principales problemas del sector minero se pueden señalar el limitado conocimiento y gestión



para acceder a una nueva línea. Adicionalmente, los índices de líneas que se dañan son elevados y los tiempos de reparación largos. Por otra parte, en la actualidad no se prestan muchos de los servicios que se requieren para acceder a los sistemas de intercambio de información globales, lo cual genera desventajas al sector productivo frente a otros países en la cantidad y calidad de servicios de comunicación.

Aunque una alta proporción de los hogares colombianos poseen al menos un aparato de televisión (en Colombia existen casi 8 millones de televisores en servicio), la oferta de televisión abierta se limita a dos canales nacionales, cuatro canales regionales y a un canal de interés público de cobertura muy limitada, que son insuficientes para satisfacer los requerimientos del público y no cubren la totalidad del territorio.

En los servicios postales, se ha iniciado un proceso que llevará a un mercado en competencia. Se han establecido numerosas empresas que prestan servicios de mensajería en las principales ciudades y en las principales rutas interurbanas e internacionales. Sin embargo, Adpostal está protegida por el establecimiento de tarifas mínimas a sus competidores. En zonas apartadas del país, el servicio es prestado únicamente por Adpostal en condiciones deficitarias, sin que se hayan desarrollado mecanismos financieros para que la empresa pueda

cumplir esta función social.

Para que el sector de telecomunicaciones pueda contribuir al desarrollo de la economía, es necesario que los usuarios puedan acceder a unos servicios eficientes y de buena calidad. Para ello, las acciones gubernamentales se concentrarán en aumentar el cubrimiento, modernizar la infraestructura y diversificar los servicios.

El objetivo fundamental de la política del Gobierno es, por lo tanto, universalizar la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones, con énfasis en los programas de carácter social, que beneficien a los colombianos menos favorecidos de las áreas urbanas y de regiones apartadas; se busca, así, que todos los ciudadanos tengan al alcance los servicios que los integren al desarrollo económico y cultural del país. Así mismo, se buscará fortalecer las comunicaciones de larga distancia nacional e internacional y fomentar el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones requeridos por la industria, el comercio y la agricultura para su modernización.

Con estos fines, se permitirá la participación del sector privado en la prestación de servicios de telecomunicaciones en un marco de competencia, fortaleciendo, al mismo tiempo, a las entidades públicas a fin de adecuarlas al nuevo entorno del sector. En el caso de la telefonía básica, se consolidará la regulación, buscando redefinir el

régimen tarifario y de subsidios, como base para permitir la competencia en larga distancia nacional y la prestación de nuevos servicios.

En el caso de Telecom, se dará prioridad a la solución de los problemas que limitan la competitividad de la empresa, en especial el pasivo pensional, mediante esquemas que garanticen la viabilidad financiera de la entidad y el pago de las obligaciones prestaciones a los trabajadores. Se dará especial importancia a la reestructuración del servicio de telegrafía, reduciendo sus sobrecostos administrativos y haciendo más eficientes sus mecanismos de distribución, a través de contratos con entidades especializadas. La conjunción de niveles de inversión suficientes para modernizar la prestación de servicios y reformas administrativas adecuadas deben garantizar en pocos años la viabilidad de la empresa. Las inversiones de Telecom y las demás empresas públicas del sector se realizarán mediante recursos generados internamente por ellas; donde se requiera, podrá ser complementada por la inversión privada a través de operaciones de riesgo compartido.

Las inversiones con cargo a recursos generales del presupuesto buscarán incrementar la cobertura de las zonas marginadas a través del programa de Telefonía Social, mediante el cual se cofinanciarán proyectos que lleven el servicio de telefonía conmutada a los municipios que no cuentan con él, así como a los usuarios de menores recursos de zonas urbanas y rurales deprimidas. Dentro de este programa, se establecerán puntos de servicios de telecomunicaciones para la atención al público, que serán manejados por la comunidad o por personas particulares, en los que se prestarán una gran variedad de servicios (voz, correo electrónico, personal, entre otros). A

través de estos puntos, se podrá dar apoyo a los sistemas de salud, educación y seguridad en áreas como el diagnóstico de pacientes, la elaboración de pruebas a nivel regional y el apoyo a autoridades civiles y militares.

Bajo este esquema, se instalarán, en los próximos cuatro años, 3.5 millones de líneas locales, de las cuales el 25% corresponderá a reposición de líneas existentes (Cuadro 6.3). Para 1998, se tendrán 7 millones de líneas locales, de las cuales más del 85% corresponderá a tecnología digital. A través del Fondo de Comunicaciones, se dará el servicio a 105.000 usuarios de menores recursos y se establecerán 5.000 puntos de Servicio de Telecomunicaciones de Atención al Público en zonas rurales. Con estas acciones, el número de líneas por habitante se incrementará de 12 líneas por cada 100 habitantes en 1994 a 18 líneas en 1998.

Se desarrollarán los mandatos constitucionales sobre el servicio de televisión, mediante la presentación de un proyecto de ley al Congreso que permita el acceso igualitario y ordenado a la prestación del servicio. Se mantendrá el interés público de la televisión, fortaleciendo los canales de propiedad pública, mediante la revisión total de su oferta comunicativa y la superación de sus ancestrales falencias técnicas, económicas y financieras. De esta manera, el servicio será prestado, por canales privados y canales comerciales públicos fortalecidos, lo cual permitirá que el público obtenga los beneficios de un sistema en competencia, regulado por la Comisión Nacional de Televisión, organismo autónomo e independiente de la operación de los medios. El canal cultural, fortalecido y con cobertura nacional, se convertirá en un auténtico medio de integración nacional.

En los servicios postales se reglamentará la competencia, estimulando la ampliación de la cobertura geográfica de nuevos operadores y la aparición de nuevos servicios. Adpostal deberá adecuarse a este nuevo marco de competencia, reorganizándose técnica y administrativamente. El Fondo de Co-



CUADRO 6.4
CONSOLIDADO DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA

	VALOR DE LA INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)		CRECIMIENTO %	% PIB	
	1991-94	1995-98		1991-94	1995-98
TOTAL INFRAESTRUCTURA	11.597.822	22.881.403	97%	5,83%	9,36%
PUBLICO	8.630.313	12.816.183	49%	4,34%	5,24%
PRIVADO	2.967.509	10.065.220	239%	1,49%	4,12%
SECTOR TRANSPORTE	2.563.665	7.340.027	186%	1,29%	3,00%
PUBLICO	2.563.665	4.864.459	90%	1,29%	1,99%
PRIVADO	0	2.475.568	0%	0,00%	1,01%
1. CARRETERAS	2.220.463	6.114.934	175%	1,12%	2,50%
PUBLICO	2.220.463	4.274.053	92%	1,12%	1,75%
PRIVADO	0	1.840.881	0%	0,00%	0,75%
2. FERROCARRILES	142.921	309.903	173%	0,07%	0,16%
PUBLICO	142.921	210.956	48%	0,07%	0,09%
PRIVADO	0	178.947	0%	0,00%	0,07%
3. PUERTOS (1)	0	112.964	0%	0,00%	0,05%
PUBLICO	0	48.272	0%	0,00%	0,02%
PRIVADO	0	64.692	0%	0,00%	0,03%
4. AEROPUERTOS	200.281	306.662	53%	0,10%	0,13%
PUBLICO	200.281	159.473	-20%	0,10%	0,07%
PRIVADO	0	147.189	0%	0,00%	0,06%
5. FLUVIAL (1)	0	54.612	0%	0,00%	0,02%
PUBLICO	0	44.605	0%	0,00%	0,02%
PRIVADO	0	10.007	0%	0,00%	0,00%
6. URBANO (1)	0	360.952	0%	0,00%	0,15%
PUBLICO	0	127.100	0%	0,00%	0,05%
PRIVADO	0	233.852	0%	0,00%	0,10%
SECTOR ENERGIA	6.833.333	11.847.887	73%	3,44%	4,85%
PUBLICO	4.173.630	5.696.583	36%	2,10%	2,33%
PRIVADO	2.659.703	6.151.304	131%	1,34%	2,52%
1. ELECTRICIDAD	2.224.049	3.666.429	65%	1,12%	1,50%
PUBLICO	2.152.547	2.736.395	27%	1,08%	1,12%
PRIVADO	71.502	930.034	1201%	0,04%	0,38%
2. PETROLEO	3.880.237	6.925.614	78%	1,95%	2,83%
PUBLICO	1.789.131	2.849.820	59%	0,90%	1,17%
PRIVADO	2.091.106	4.075.794	95%	1,05%	1,67%
3. GAS	381.064	1.090.766	186%	0,19%	0,45%
PUBLICO	121.974	49.546	-59%	0,06%	0,02%
PRIVADO	259.090	1.041.220	302%	0,13%	0,43%
4. CARBON, URE Y OTROS	347.983	165.078	-53%	0,18%	0,07%
PUBLICO	109.978	60.822	-45%	0,06%	0,02%
PRIVADO	238.005	104.256	-56%	0,12%	0,04%
SECTOR TELECOMUNICACIONES	2.200.824	3.693.489	68%	1,11%	1,51%
PUBLICO	1.893.018	2.255.141	19%	0,95%	0,92%
PRIVADO	307.806	1.438.348	367%	0,15%	0,59%

NOTAS:

1 Por problemas en la desagregación de la información histórica, las cifras están incluidas en el consolidado del Sector Transporte

METAS FISICAS	1995	1996	1997	1998	95-98
LINEAS INSTALADAS LOCALES	5.416.826	5.907.665	6.473.348	7.081.228	
DENSIDAD TELEFONICA	14	16	17	18	
LINEAS NUEVAS TOTALES	1.067.326	796.207	795.547	849.522	3.508.602
LINEAS NUEVAS DE EXPANSION	962.646	490.829	588.283	607.280	2.627.038
LINEAS NUEVAS DE REPOSICION	104.680	305.378	229.264	242.242	881.564
CIRCUITOS DE LON	83.860	122.934	164.172	205.410	
CIRCUITOS NUEVOS	26.381	46.246	51.483	64.919	179.029
CIRCUITOS NUEVOS DE EXPANSION	21.174	39.274	41.238	41.238	142.924
CIRCUITOS NUEVOS DE REPOSICION	5.207	6.972	10.245	13.681	35.105
CIRCUITOS DE LDI	5.846	9.421	11.747	14.073	
CIRCUITOS NUEVOS	1.789	3.867	2.797	2.913	11.368
CIRCUITOS NUEVOS DE EXPANSION	1.576	3.575	2.326	2.326	9.803
CIRCUITOS NUEVOS DE REPOSICION	213	292	471	587	1.563
USUARIOS DE TELEFONIA MOVIL CELULAR	137.000	208.000	281.000	360.000	
LINEAS DE TELEFONIA SOCIAL	15.000	30.000	30.000	30.000	105.000
PUNTOS DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE ATENCION AL PUBLICO	700	1.400	1.450	1.450	5.000
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	811.524	898.029	916.537	969.399	3.603.489
PUBLICA	519.699	553.208	577.747	604.427	2.255.141
PRIVADA	291.825	442.781	338.790	364.972	1.438.348
TELEFONIA	785.080	949.953	859.438	889.883	3.484.374
VALOR AGREGADO	19.198	11.542	14.939	9.258	54.938
TELEVISION	12.151	20.799	25.183	29.557	87.690
SERVICIOS POSTALES Y OTROS	25.065	13.735	19.977	40.890	99.667



CAPITULO 7

DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Objetivos y Estrategias

El objetivo de la política ambiental del Salto Social es avanzar gradualmente hacia el desarrollo humano sostenible, entendido como la ampliación de las oportunidades y capacidades de la población, a través de la formación de capital social, para satisfacer en forma cada vez más equitativa las necesidades de las generaciones presentes, mediante un manejo prudente del patrimonio natural, y mantener abiertas al mismo tiempo sus opciones de bienestar a las generaciones futuras. La política se orientará al mantenimiento de la renovabilidad de los recursos y la reorientación de su utilización económica.

Los principios y criterios de la política ambiental, consideran el ambiente como factor básico de desarrollo humano y de su sostenibilidad. El objetivo de un desarrollo humano sostenible obliga a tener consideraciones ambientales en las políticas de crecimiento urbano, industrial, agraria, de población, asentamientos humanos y expansión urbana, comercio exterior y relaciones internacionales, entre otras.

La política ambiental se desarrollará teniendo cuatro objetivos básicos: Promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, una gestión ambiental sostenible y la producción limpia.

La promoción de una *Nueva Cultura del Desarrollo* tiene como base principios de desarrollo humano sostenible e integra la formación de valores sobre la conservación de los recursos naturales, la calidad del entorno, el comportamiento poblacional, los patrones de consumo y las tecnologías de producción.

El mejoramiento de la *Calidad de Vida* comprende la solución de los problemas ambientales que afectan a la población, en especial a los grupos más desprotegidos, la promoción de patrones de consumo sostenibles en todos los grupos de la sociedad y la comprensión de la dinámica poblacional. Se reconocerá el papel estratégico de la mujer y el niño en el desarrollo humano sostenible.

La promoción de una *Producción Limpia* deberá conducir a reorientar las tendencias no sostenibles de la producción introduciendo tecnologías limpias y sistemas de gestión ambientalmente sanos en sus procesos.

Una *Gestión Ambiental Sostenible* conducirá a aumentar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro ambiental de los ecosistemas de mayor valor por sus servicios ecológicos indispensables para el desarrollo nacional y fortalecer y consolidar la presencia internacional del país de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales.

El creciente deterioro del medio ambiente en Colombia exige una intervención activa y efectiva del Estado, apoyada por la acción ambiental eficiente de la sociedad civil y de los sectores productivos. Para el desarrollo de estas políticas, el Estado cuenta con cinco formas básicas de intervención: regulación directa, mecanismos administrativos, instrumentos jurídicos, instrumentos económicos e inversiones para la conservación y restauración de los recursos naturales renovables. En los diversos programas y proyectos se dará una combinación apropiada de ellas.

Se utilizarán como estrategias, la concertación y la participación ciudadana para el aumento de capital social, la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el desarrollo científico y tecnológico y la gradualidad.

La Concertación y Participación Ciudadana para el Aumento del Capital Social es necesaria en los procesos de planificación y gestión, control y evaluación, y en la incorporación de lo ambiental en las políticas, programas y proyectos de todos los sectores del Estado. A través de ella se busca crear espacios de diálogo y análisis, tanto con la sociedad civil y el sector productivo, como con las diversas instancias e instituciones estatales.

Adicionalmente a los principios de *Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad* definidos por la Ley 99 de 1993, se tendrán en cuenta los de *Armonía Regional, Gradación Normativa y Rigor Subsidiario* de la misma Ley, en lo concerniente al ejercicio de las competencias

ambientales de las entidades territoriales y a la armonización e integración de las políticas, planes y programas ambientales que trasciendan los límites político-administrativos. Por tanto, el Ministerio del Medio Ambiente, como entidad rectora del Sistema Nacional Ambiental, SINA, deberá formular las políticas, normas, criterios, estrategias y programas que respondan a esta visión, para garantizar un manejo integrado y coherente del medio ambiente con excepción de los campos que señala la Ley específicamente como competencia del Ministerio del Medio Ambiente la gestión ambiental será competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, CARs, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los entes territoriales dentro de su jurisdicción y competencia. Las políticas y acciones de estas entidades deberán responder a las características sociales y ambientales de cada región. Se desarrollarán políticas regionales y locales específicas, dentro del marco de las políticas nacionales.

El manejo sostenible del medio ambiente requiere del desarrollo científico y tecnológico que fortalezca el conocimiento y la comprensión del funcionamiento de los ecosistemas, los aspectos sociales y poblacionales y de los impactos ambientales de la acción humana. Se desarrollarán y generarán conocimientos y tecnologías en el marco de los objetivos de la Política Ambiental.

La *regulación y el control* son fundamentales para asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental. El Estado establecerá normas y estándares de calidad ambiental, de concentraciones de emisiones y tecnológicos, teniendo en cuenta los puntos de vista de los interesados. Si bien las medidas coercitivas tendrán un papel importante, se complementarán con procesos de participación de los diferentes actores del desarrollo. Se fortalecerán los mecanismos de control social tales como las audiencias públicas, la intervención en los procesos administrativos en trámite, el derecho de petición de información y las acciones populares y de cumplimiento.

La *Gradualidad* es indispensable para poner en marcha las acciones asociadas con muchas de las políticas y programas propuestos.



II. Areas de acción y programas

Para avanzar hacia el desarrollo humano sostenible, se llevará a cabo un Plan de Acción orientado a promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, promover la producción limpia y lograr una gestión ambiental sostenible. Las acciones se agrupan en dos frentes: acciones de mejoramiento ambiental y acciones instrumentales.

A. Acciones de mejoramiento ambiental

Los programas que se emprenderán en el mejoramiento ambiental son: protección de ecosistemas estratégicos, mejor agua, mares y costas limpias, más bosques, mejores ciudades, hacia una producción limpia y una política poblacional.

Los objetivos del programa de *Protección de Ecosistemas Estratégicos* son garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible del país, prevenir catástrofes y garantizar la diversidad biológica y cultural. La meta de este programa será adelantar las investigaciones necesarias para la identificación y caracterización de estos ecosistemas e iniciar su adecuado manejo. En cuanto a las Áreas de Manejo Especial y Reservas Forestales se concertarán acciones para su adecuada conservación y manejo y para el mantenimiento de su riqueza biológica y cultural. Se apoyarán las actividades de estudio, manejo y uso sostenible de la flora, de la fauna silvestre y de la biodiversidad en general como riqueza renovable del país.

El Programa *Mejor Agua* busca mantener la productividad de los sistemas acuáticos, mejorar la eficiencia en el uso del agua, disminuyendo su desperdicio y contaminación, y proteger las cuencas, acuíferos y humedales. El Ministerio del Medio Ambiente, a través del IDEAM, formulará y promoverá una doctrina de Manejo del Agua, orientada a modernizar el manejo del recurso. El Gobierno armonizará la legislación en materia de ordenamiento, oferta y calidad del agua, y en colaboración

con las Corporaciones Autónomas Regionales y los entes territoriales, formularán y desarrollarán la conservación y recuperación de zonas de producción de aguas y microcuencas que abastecen acueductos municipales con nacimientos de aguas. El Gobierno impulsará la adecuada gestión en cuencas que cubren aproximadamente 300.000 has., con repercusión indirecta en más de dos millones de has. Se llevará a cabo un proceso de mejoramiento gradual de la calidad y reducción de la contaminación hídrica en la cuenca de los ríos Magdalena y Cauca.

El Programa de *Mares y Costas Limpias* adelantará acciones de protección y utilización sostenible de los recursos marinos y costeros, así como de mejoramiento ambiental de las zonas costeras y terminales marítimas más contaminados del país, a través de las entidades del SINA, en particular INVEMAR, las CARs, la Armada Nacional y DIMAR.

Los objetivos del Programa *Más Bosques* son proteger el bosque natural, incrementar el uso múltiple del bosque, incluyendo su fauna y aumentar la proporción de reforestación. Se definirá una política forestal con base en los siguientes principios: hacer que el Estado capte un mayor porcentaje de las rentas que corresponden al valor en pie del recurso; corregir su subvaloración incluyendo los servicios ambientales que el bosque presta; y eliminar los incentivos a la ineficiencia en los procesos de extracción y procesamiento. Se estudiarán nuevos esquemas de administración de los bosques, incluyendo las tasas de aprovechamiento forestal y el sistema de permisos y concesiones. Se fortalecerá la capacidad de las autoridades forestales; se apoyará la investigación para el aprovechamiento, manejo integral y restauración del bosque natural y la reforestación con especies nativas. Durante este cuatrienio, el Gobierno a través de FINAGRO y las CARs impulsará la reforestación de 160.000 has. mediante el certificado de incentivo forestal y se reforestarán, como mínimo, 20.000 has. en plantaciones forestales de carácter protector.

El objetivo del Programa *Mejores Ciudades* es mejorar la calidad de vida y la salud de los colombianos que habitan las ciudades, disminuyendo la contaminación, racionalizando el transporte y recuperando espacio públicos. Parte fundamental de este propósito es la puesta en marcha de las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos.

El Ministerio del Medio Ambiente asesorará a los municipios en la definición de políticas integrales e incentivos económicos y jurídicos para la puesta en marcha de programas de transporte urbano sostenible y apoyará la ejecución de Planes de Acción Ambiental para grandes ciudades y otros centros urbanos. El Gobierno Nacional avalará y cofinanciará proyectos de saneamiento que incluyan el manejo de residuos tóxicos y patógenos. Se establecerán, controlarán y monitorearán los estándares mínimos de calidad para residuos sólidos y peligrosos, aire, ruido, vertimientos y emisiones para fuentes fijas y móviles. Se apoyarán los programas de sustitución y masificación de combustibles menos contaminantes y se pondrá en marcha un programa de incentivos económicos para el control de la contaminación, con tasas retributivas y compensatorias.

Para el monitoreo de la gestión ambiental urbana se integrarán al Sistema de Información Ambiental, la Red Nacional de Laboratorios Ambientales y la Red de Calidad Ambiental.

El objetivo del Programa *Hacia una Producción Limpia* es introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos y reorientarlos hacia formas de gestión y de tecnologías ambientales sanas, que aumenten la eficiencia en el uso de recursos energéticos e hídricos, sustituyan insumos, optimicen procesos o modifiquen productos y reduzcan la producción de desperdicios.

La política ambiental para el sector energético se dirigirá principalmente al manejo de la demanda final de energía mediante el au-

mento en la eficiencia energética y el fomento de fuentes no convencionales, siempre y cuando sean viables económicamente. En la generación de energía eléctrica, se dará prioridad al control de las emisiones atmosféricas y manejo de residuos sólidos de las plantas termoeléctricas y a la reforestación de cuencas aportantes a proyectos hidroeléctricos.

El Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol promoverán programas ambientales en el sector de hidrocarburos y gas, para lo cual reestructurarán y fortalecerán los que actualmente adelantan buscando reducir los impactos ambientales de todas las etapas de la producción petrolera. Se pondrá fuera de operación la planta de producción de alquillos y continuará con sus programas de reformulación de la gasolina e iniciará procesos de formulación de oxigenados.

La política para el sector minero se dirigirá a disminuir los impactos ambientales actuales de la minería localizándose en las áreas más críticas. Se formularán planes de restauración y control de los impactos negativos de esta actividad que incluyan la regulación directa con mecanismos de control, seguimiento y monitoreo. El Ministerio del Medio Ambiente formulará diagnósticos ambientales y planes de ordenamiento ambiental de la actividad minera. Ecocarbón, Mineralco e instituciones del sector minero ejecutarán el Programa de Atención a los Problemas Ambientales en la Pequeña y Mediana Minería.

Las acciones en el sector industrial se dirigirán al establecimiento de instrumentos que promuevan la reconversión industrial, con miras a obtener la adopción de tecnologías limpias. El Gobierno estimulará la importación, divulgación y la transferencia de estas tecnologías y apoyará la adopción, por parte del sector manufacturero, de códigos de conducta voluntarios para la protección ambiental. Las CARs prepararán planes de acción para identificar los principales problemas de contaminación de origen industrial en su región y pro-



pondrán planes de control ambiental para reducir su impacto. Se establecerá un Centro de Tecnologías Limpias y se apoyarán las Empresas Comunitarias de reciclaje de lubricantes usados y otros materiales residuales. Se promoverán las exenciones de impuestos previstas en el estatuto tributario por inversiones ambientales.

La política para el sector turístico se dirigirá en primer lugar a que los grandes proyectos y desarrollos turísticos, establecidos en áreas de ecosistemas frágiles, aprovechen y mantengan adecuadamente los valores ambientales, buscando el mínimo deterioro. En segundo lugar, para el desarrollo del Ecoturismo, se promoverá la realización de planes regionales de ordenamiento ambiental con fines turísticos y el desarrollo de proyectos.

En el sector agropecuario se propenderá por mejorar la eficiencia ambiental de las prácticas, los procesos y las tecnologías agropecuarias, en especial mediante la promoción de la agricultura orgánica y manejo integrado de plagas y de suelos y recuperación de las tecnologías tradicionales y ancestrales sobre su manejo sostenible. El Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, promoverán la constitución de áreas de Reserva Campesina en zonas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales y reservas a favor de entidades privadas en zonas rurales. Se involucrarán consideraciones ambientales en los aspectos relativos a políticas relacionadas con la reforma agraria, la adecuación de tierras, la colonización y la ampliación de la frontera agrícola. Se estimulará el trabajo en el campo ambiental con organizaciones de productores para mejorar el impacto de su actividad.

En el sector pesquero, el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fijará los cupos globales de pesca. Se actualizarán las tasas de aprovechamiento pesquero e igualmente se modificará el sistema de otorgamiento de permisos de la evaluación de las solicitudes.

El Programa Hacia una Política Poblacional adelantará acciones de coordinación interinstitucional para avanzar en la constitución de una política de población sostenible que incida sobre las tendencias de las migraciones y asentamientos humanos. Se fortalecerá la dimensión poblacional en los procesos de planificación y se adelantará un Plan de Investigaciones en Población y Asentamientos Humanos donde se definan líneas y temas prioritarios entre los cuales se destaca el de la mujer, el niño y el medio ambiente.

B. Acciones institucionales

Para alcanzar los objetivos establecidos se desarrollarán cinco programas: educación y concientización ambiental, fortalecimiento institucional, democratización de la información y apoyo a la investigación, planificación y ordenamiento ambiental y la cooperación global.

El objetivo del Programa Educación y Concientización Ambiental es fortalecer los valores sociales acordes con el desarrollo humano sostenible, para la construcción de un nuevo ciudadano, mediante programas de desarrollo cultural, educación y capacitación ambiental y apoyo a la participación ciudadana. Se incluirán los temas ambiental y poblacional en la vida escolar y en los programas y contenidos educativos. Se fortalecerá el Programa Nacional de Educación Ambiental a través del cual se capacitarán más de 5.000 docentes. Adicionalmente, se capacitarán 3.000 extensionistas, 1.650 profesionales funcionarios de las entidades del SINA y 800 alcaldes y representantes de la sociedad civil. Se brindará la formación ambiental a los participantes en los programas del Servicio Ambiental, se realizarán campañas masivas de educación e información ambiental y poblacional y se apoyarán Proyectos Ambientales Educativos del sector no gubernamental.

La meta del programa de Fortalecimiento y Puesta en Marcha del Sistema Nacional Ambiental es estructurar y poner en funcionamiento las principales entidades que lo conforman, según la Ley

99 de 1993, y generar una cultura institucional eficiente y comprometida. Las entidades del SINA serán orientadas por el Ministerio del Medio Ambiente y se vincularán activamente al Sistema de Evaluación de la Gestión Pública.

Para la fijación de metas sectoriales que apunten al logro de los objetivos ambientales y poblacionales, el Ministerio del Medio Ambiente y sus entidades desarrollarán los mecanismos de coordinación, concertación y participación con las entidades públicas y privadas, los sectores económico-sociales y la sociedad civil y fortalecerán los ya existentes.

Se pondrá en funcionamiento el Sistema de Información e Investigación Ambiental y Poblacional, como apoyo a las entidades del SINA y a la ciudadanía en general. Sus tareas prioritarias serán brindar información confiable sobre factores climáticos, hidrometeorológicos, ambientales, demográficos, sociales, poblacionales y otras. El IDEAM será el nodo del Sistema Nacional de Información Ambiental.

En el campo científico se pondrán en funcionamiento los institutos de investigación creados por la Ley 99 de 1993, los cuales se ocuparán de la investigación sobre los elementos biogeográficos del país, el conocimiento del patrimonio natural y el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y de los estudios e investigaciones necesarios para alimentar el Sistema Nacional de Información Ambiental y general información y metodologías para la planificación y la gestión ambiental. Se promoverá igualmente la investigación ambiental en las Universidades y otras instituciones del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio, los estudios de impacto ambiental y el diagnóstico ambiental de alternativas serán instrumentos básicos para la toma de decisiones sobre la realización de proyectos y la utilización de los recursos naturales.

El ordenamiento ambiental del te-

ritorio constituye un instrumento fundamental para la gestión ambiental nacional, regional y local. Se adecuarán las actuales categorías de protección de ecosistemas a las realidades del país y de sus regiones, haciéndolas más flexibles y mejor identificadas. El Ministerio del Medio Ambiente, el IDEAM, las Corporaciones Autónomas Regionales y el IGAC, liderarán los procesos de desarrollo y consolidación de herramientas de ordenamiento ambiental del territorio.

La agenda de cooperación internacional en materia ambiental se considera en el Capítulo 10 del Plan.

III. Financiación

La gestión ambiental para el cuatrienio se financiará con recursos del presupuesto nacional, crédito externo, rentas administradas de las Corporaciones Autónomas Regionales, rentas de las entidades territoriales, cooperación técnica internacional, recursos de la ONG e inversiones del sector privado. La inversión pública en gestión ambiental aumentará del 0.10% en 1994 al 0.53% del PIB en 1998, para una inversión total en el cuatrienio de \$1.1 billones. Los aportes del presupuesto nacional pasarán del 0.10 al 0.28% del PIB entre estos años, invirtiendo un total de \$502.000 millones durante el cuatrienio.

Adicionalmente, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las entidades ambientales de los grandes centros urbanos y los entes territoriales contarán con rentas administradas por un valor de unos \$570.000 millones. Para garantizar las metas de inversión se utilizará el sistema nacional de cofinanciación. Las transferencias del presupuesto nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo disminuirán gradualmente en la medida en que el Fondo Nacional Ambiental se fortalezca como instrumento de cofinanciación. Las inversiones financiadas con apropiaciones de presupuesto nacional darán prioridad a los proyectos de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y



a los Institutos de Investigación. La cofinanciación de proyectos ambientales de índole local se asignarán buscando maximizar globalmente la cuantía de recursos financieros de trapartida por peso invertido del presupuesto nacional para alcanzar las metas que se identifican en los diferentes programas. (Cuadro 7.1)

1995 - 1998
(millones de pesos constantes 1994)

PROGRAMAS Y RECURSOS	1995	1996	1997	1998	TOTAL
PRESUPUESTO NACIONAL	70.960	101.792	141.343	187.910	502.005
1. PROTECCION ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS	6.631	12.617	23.741	34.729	77.719
2. MEJOR AGUA, MARES Y COSTAS LIMPIAS	25.096	33.063	32.497	34.856	125.511
3. MAS BOSQUES	2.882	2.664	2.606	2.971	11.123
4. MEJORES CIUDADES	4.983	13.776	37.879	61.260	117.898
5. HACIA UNA PRODUCCION LIMPIA	4.086	3.416	3.417	3.417	14.336
6. EDUCACION Y CONCIENTIZACION AMBIENTAL	4.843	6.715	13.336	20.384	45.078
7. DESARROLLO DEL SINA	21.005	23.873	22.243	24.393	91.514
8. SISTEMA DE INFORMACION E INVESTIGACION	1.115	1.961	1.961	1.962	7.000
9. PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL	1.491	2.506	2.463	2.737	9.197
10. POBLACION		1.200	1.200	1.200	3.600
COOPERACION TECNICA	15.938	15.938	15.938	15.941	63.755
RENTAS ADMINISTRADAS	155.654	137.708	133.725	140.171	567.258
TRANSFERENCIAS SECTOR ELECTRICO	35.615	37.226	37.111	41.267	151.219
PORCENTAJE AMBIENTAL - PREDIAL	37.449	37.416	37.417	37.417	149.699
REGALIAS	29.494	32.334	44.085	47.255	153.168
OTROS 1 /	53.096	30.792	15.112	14.222	113.222
TOTAL	242.552	255.438	291.006	344.022	1.133.018

NOTA:

1 / Incluye recursos provenientes del cobro de contribuciones, tasas, venta de servicios y otros derechos

INVERSION POR FUENTES DE RECURSOS Y ENTIDADES

1995- 1998
(millones de pesos constantes 1994)

ENTIDADES	PRESUPUESTO 1 / NACIONAL	RENTAS 2 / ADMINISTRADAS	COOPERACION INTERNACIONAL	TOTAL
Corporaciones	139.462	271.181	10.436	421.079
Institutos	22.848	0	1.750	24.598
Ministerio del Medio Ambiente	138.994	0	26.639	165.633
Entes Territoriales y ONG		224.715	24.829	249.544
Grandes Ciudades 3 /	11.126	71.361	101	82.588
Entidades por definir 4 /	189.576			189.576
TOTAL	502.005	567.258	63.755	1.133.018

NOTAS:

1 / Incluye aportes de la nación y créditos externos

2 / Incluye transferencias del sector eléctrico, porcentaje ambiental, regalías para el medio ambiente y otros recursos como venta de servicios de las corporaciones, tasas, multas etc.

3 / Municipios o distritos con una población superior a 1.000.000 de habitantes (Ley 99 de 1993)

4 / Recursos provenientes de la Nación que aún no están distribuidos a nivel de entidad



CAPITULO 8

Más y Mejores Empleos

El logro de un crecimiento más alto y sostenido que se espera alcanzar en los próximos cuatro años, unido a la ejecución de una nueva política social, creará las condiciones necesarias para la generación de más y mejores oportunidades de empleo. No obstante, la presencia de desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo, puede resultar en el desempleo de personas con baja capacitación, al tiempo que escasea la oferta de trabajadores con alto nivel de calificación. Esta situación puede haberse acentuado con el proceso de apertura económica. A estos desequilibrios se unen diferencias importantes en las condiciones de empleo y remuneración por grupos poblacionales, sectores económicos, tipo de organizaciones empresariales y regiones, que el crecimiento económico y el libre funcionamiento del mercado no eliminan en forma automática.

Por lo tanto, el Gobierno pondrá en marcha una política activa de empleo orientada a garantizar que el mayor crecimiento y la apertura de la economía se traduzca efectivamente en un aumento dinámico del empleo. Esta política busca crear oportunidades suficientes de trabajo productivo en condiciones dignas, superar las situaciones precarias de empleo que sufre un porcentaje significativo de la población, calificar el recurso humano teniendo como guía las necesidades del proceso de internacionalización del país, y mejorar los mecanismos de intermediación en beneficio de los trabajadores de menores ingresos y de las pequeñas empresas.

Las metas de la política son:

1. Generar durante los próximos cuatro años al menos 1.500.000 puestos de trabajo, y calificar la oferta laboral, de forma tal que los puestos generados puedan ser ocupados sin causar desequilibrios estructurales. Para facilitar este proceso y disminuir el desempleo friccional, se deben modernizar y ampliar los mecanismos de intermediación laboral.

2. Desarrollar una red de incorporación al trabajo para la población hoy excluida del mercado laboral, a través de programas de empleo de emergencia y de un programa de capacitación

para el trabajo con subsidio al desempleo.

3. Mejorar la competitividad y las condiciones de empleo en las pequeñas unidades productivas que por lo general son intensivas en el uso de mano de obra.

4. Reestructurar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fortalecer sus funciones de formulación de políticas, monitoreo de los mercados de trabajo y concertación sobre los grandes temas del sector.

I. Política Económica y Creación de Empleos Productivos

La política macroeconómica, unida a la estrategia social y de competitividad, permitirán mantener un ritmo de crecimiento promedio del producto interno bruto del 5.6% entre 1994 y 1998 (Capítulo 4). Con este ritmo de aumento, el número de empleos se incrementará a una tasa promedio de 2.7% anual, generando así 1.550.000 nuevos puestos de trabajo durante el cuatrienio.

Se desarrollarán programas de modernización industrial por ramas productivas, que permitan la competitividad creciente del sector en los mercados nacionales e internacionales y una política de modernización de la pequeña y mediana industria. Se estima que este sector generará 170.000 nuevos empleos en los próximos cuatro años. Con el Plan de Modernización Agropecuaria se busca superar la crisis del sector, desarrollar su vocación exportadora, adaptarlo a la apertura y así defender el trabajo en el campo. Esta estrategia sectorial permitirá generar 200.000 nuevos empleos en el campo y mejorar la calidad del empleo en el sector rural. Ambos programas se apoyarán además, en el Plan Estratégico Exportador y orientarán una proporción creciente de su producción a los mercados internacionales.

De otro lado, el gasto público en infraestructura que se tiene previsto desarrollar en estos cuatro años con el fin de aumentar la competitividad y generar mayores tasas de

crecimiento, unido al programa de vivienda de interés social, logrará también un efecto sectorial sobre la construcción. Se estima que en este sector se generarán 80.000 nuevos empleos directos.

El crecimiento del producto en los anteriores sectores, unido al gasto público en educación y salud, estimulará un aumento del PIB del 6.3% en el comercio y del 5.1% en el resto de sectores no comercializables, fundamentalmente servicios públicos, privados y del Gobierno. Ello conducirá a una generación de 410.000 empleos en comercio, 510.000 en servicios privados, 110.000 en servicios del Gobierno y 9.000 en servicios públicos.

La política de apoyo a la micro y pequeña empresa permitirá incorporarla al proceso de modernización productiva, mejorando su competitividad y la calidad del empleo que generan. En los sectores comercial, industrial y de servicios privados donde tradicionalmente se han ubicado estas unidades, se distribuirán los 350.000 nuevos empleos que generará este programa.

Se estima que la población en edad de trabajar crecerá a un ritmo anual del 2.1% entre 1994 y 1998. Con un crecimiento dinámico del empleo como el previsto, del 2.7%, las mejoras en las condiciones laborales podrán reflejarse de múltiples formas en el mercado laboral: a través de descensos adicionales en el desempleo, de incentivos a aumentar la participación laboral aún por encima de los altos registros de los últimos años, o de mejoras en la calidad de los puestos de trabajo. Debido a estas condiciones favorables, se espera una disminución en la informalidad, un crecimiento en los ingresos de los trabajadores y una mayor cobertura en seguridad social, lo cual permitirá que los beneficios del crecimiento económico sean apropiados de una manera más equitativa por todos los colombianos.

Para garantizar este último resultado, los programas sectoriales de incremento en la competitividad que permitirán aumentar la demanda de puestos de trabajo calificados con mejores remuneraciones requieren ser complementados con planes que permitan una



mayor calificación de la mano de obra. A estos se deben sumar algunos proyectos especiales de empleo, dirigidos a poblaciones excluidas del mercado laboral por razones personales o por habitar en zonas hoy deprimidas.

II. Capacitación Profesional e Intermediación laboral

La formación profesional es una estrategia fundamental para mejorar las condiciones de la fuerza de trabajo, combatir los problemas de desempleo estructural y contribuir a solucionar los problemas de competitividad de la economía en Colombia. Estos problemas se asocian a deficiencias en el uso de los recursos productivos, relacionados en forma directa con las debilidades en la formación, con las limitaciones de calidad y cobertura en los programas de capacitación y recalcificación y con la ausencia en el dominio de las nuevas técnicas y tecnologías requeridas para competir con éxito en los mercados mundiales.

El Sena, entidad orientadora de la formación profesional en el país, deberá aumentar su cobertura y hacer más relevante su formación, acercándola a las exigencias tecnológicas de las empresas colombianas. Para desarrollar sus programas, coordinará con otras instituciones las actividades de formación profesional, como lo establece el Acuerdo 18 de 1994. Volverá a dar énfasis en términos cuantitativos y cualitativos a los cursos largos en los centros (aprendizaje y promoción), readecuándolos en su orientación, metodología y contenidos. Para ello se aumentará su cobertura de 12.000 alumnos en 1994 a 30.000 en 1995, hasta llegar a 50.000 en 1998, sin aumentar la infraestructura y el número de alumnos por curso (18), dados los bajos índices de utilización diaria de la capacidad instalada de algunos centros. Se dará prioridad a las especialidades que desarrollen el aprendizaje de tecnologías transversales que permitan al trabajador desempeñarse en distintos puestos de trabajo y en distintas ramas de actividad. Se unificarán los modos de aprendizaje y promoción que actualmente imparte el Sena y no será requisito indispensable contar con beca o contrato de aprendizaje por parte de

la empresa. También se ofrecerán alternativas de medio tiempo, por módulos de aprendizaje dual concertado con algunas empresas.

Los Acuerdos Sectoriales de Competitividad promovidos en el marco de la estrategia de competitividad (Capítulo 6), serán elementos esenciales en la identificación de los requerimientos en materia de formación profesional, que servirán de base para el diseño de los programas de capacitación del Sena y de los centros de desarrollo tecnológico. Estos centros podrán, en virtud de las normas reglamentarias del Sistema de Ciencia y Tecnología, programar en los sectores productivos a los cuales pertenecen, los cursos que las empresas vinculadas a dichos centros consideren indispensables para la formación de su personal. El Sena seguirá atendiendo las necesidades de capacitación de sectores no vinculados a estos Acuerdos.

El Sena ofrecerá dos tipos de cursos cortos: los primeros serán cursos cuyos contenidos corresponden a aspectos parciales pero terminales de cursos largos o a componentes precisos de una tecnología. Estarán dirigidos a calificar en aspectos más específicos a adultos que desean complementar su formación para mejorar su desempeño laboral y sus ingresos, y a recalificar trabajadores ante perspectivas futuras o presentes de desempleo. Deben tener una programación flexible y un proceso de inscripción y matrícula más ágil y continuo.

Los segundos serán cursos especializados en aspectos puntuales que requieren diseños cuidadosos, para entrenar a personal de las empresas o a grupos ocupacionales en tecnologías nuevas. Estos programas se realizarán mediante convenios con los centros de desarrollo tecnológico o con otras instituciones.

Además, con el objeto de reducir el tiempo de desempleo y mejorar la información para ejercer acción directa y precisa sobre el mercado de trabajo, se ampliará la cobertura y se modernizarán los mecanismos de intermediación labo-

ral. Para ello, el principal instrumento será la extensión de los Servicios Regionales de Empleo del Sena a todas las capitales, mejorando los flujos de información hacia los desempleados y las empresas con vacantes y fortaleciendo los mecanismos para identificar las necesidades de formación de los inscritos. La información recogida se utilizará para actualizar los objetivos de capacitación profesional.

En los cuatro años se apropiarán recursos por \$930.000 millones (pesos de 1994) para las labores de capacitación, recapacitación, intermediación laboral y aportes para la actualización de los Centros de Desarrollo Tecnológico. Los recursos provendrán de los aportes que hacen las empresas a esta entidad.

III. Programas Especiales de Empleo

El Gobierno pondrá en marcha, en el marco de su política social, tres iniciativas orientadas a la vinculación al mercado de trabajo de la población vulnerable afectada por desequilibrios estructurales y regionales en el mercado laboral. La primera es un programa de capacitación para el trabajo con subsidio al desempleo. La segunda es una política orientada a corregir problemas críticos de desempleo en algunas zonas rurales y urbanas del país. La tercera es una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, cuyos impactos en la generación de empleo son ampliamente conocidos. Las dos primeras políticas hacen parte de la Red de Solidaridad Social.

El subsidio al desempleo, asociado al reentrenamiento de mano de obra, facilita la recapacitación de la fuerza de trabajo, especialmente la muy poco calificada, en función de las nuevas exigencias que genera el proceso de internacionalización económica. El subsidio estará a cargo del Sena. Los beneficiarios del programa serán desempleados (aspirantes o cesantes), pertenecientes a los estratos socio-económicos 1 y 2. Estas personas se registrarán en los Servicios de Empleo del Sena y

tendrán que inscribirse en cursos de capacitación. De esta manera, se combatirán los problemas de desempleo friccional, explicados por una inadecuada información, y los de desempleo estructural, relacionados con problemas de capacitación.

En los cuatro años se entregarán becas de sostenimiento por seis meses a 123.000 personas de bajos ingresos, de las cuales 86.000 serán jóvenes y 37.000 cesantes. El monto de la beca será de \$50.000 mensuales (a precios de 1994), reajustados anualmente en función del aumento en el salario mínimo legal. El costo total del programa asciende a \$70.000 millones en los cuatro años \$36.400 millones en becas financiados por el Fondo de Becas del Sena, entidad que cubrirá además el costo de los cursos de capacitación.

De otro lado, se adelantarán planes de emergencia de empleo en zonas rurales y urbanas con problemas críticos de insuficiente demanda de trabajo. El de empleo rural se desarrollará en municipios con alta vocación agropecuaria, afectados severamente por la crisis rural de los últimos años. Se fomentará el desarrollo de pequeños proyectos de inversión social, de infraestructura, de control sanitario y de obras públicas de alta prioridad, intensivas en el uso de mano de obra no calificada. Estos proyectos serán parte integral o complementaria de los planes de desarrollo municipal y contribuirán al logro de los objetivos allí trazados. Adicionalmente, dado que algunas situaciones de emergencia laboral en las zonas rurales comprometen áreas de varios municipios, se promoverá la presentación por parte de los departamentos de proyectos de alcance subregional.

A través de este programa se generarán 110.000 empleos directos entre 1995 y 1998. Los beneficiarios serán principalmente población pobre, no calificada, afectada por el subempleo. El costo total del programa entre 1995 y 1998 es de \$275.000 millones de 1994, de los cuales, el 70% será aportado por el Gobierno Central (Fondo DRI) y el 30% provendrá de recur-



los municipales de contrapartida. Este programa es responsabilidad del Fondo DRI y de los municipios, en el marco del Sistema Nacional de Cofinanciación.

El Plan de Empleo Urbano de Emergencia se desarrollará en las ciudades grandes e intermedias de más de 300.000 habitantes, que experimenten crisis cíclicas de empleo. Consiste en el desarrollo de proyectos de servicios comunitarios y sociales, realizados prioritariamente por mujeres y jóvenes con formación secundaria. Se adelantarán proyectos en las áreas de conservación del medio ambiente en zonas deprimidas (aseo, parques, calles, programas de arborización y otros programas ecológicos); de recreación (apoyo al sistema educativo, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y acciones con las personas de la tercera edad; y discapacitados)

campañas y programas de salud (educación comunitaria en primeros auxilios e higiene, vacunaciones).

Los proyectos deben tener amplia participación comunitaria en su identificación y desarrollo y hacer parte de los planes municipales. Los beneficiarios, además de ser pobres y vivir en zonas especialmente afectadas por el desempleo, deben cumplir las siguientes condiciones: haber completado el ciclo de educación básica y estar inscritos como desempleados en el Servicio de Empleo del Sena.

Con este programa se generarán 110.000 empleos directos entre 1995 y 1998. Su costo total en el cuatrienio 1995-98, asciende a la suma de \$275.000 millones de 1994, de los cuales, el 60% será aportado por el Gobierno central a través de la Red de Solidaridad

Social y el resto provendrá de recursos de contrapartidas municipales. La ejecución de este programa estará en cabeza de la Red de Solidaridad Social y de los municipios, en el marco del Sistema Nacional de Cofinanciación.

IV. Fortalecimiento Institucional

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social concentrará su labor en la formulación de políticas y normas legales, el monitoreo de los mercados de trabajo, las relaciones obrero patronales y la concertación sobre los grandes temas del sector. Por ello, será transformado en un organismo técnico que oriente, coordine y supervise las políticas de empleo, trabajo, capacitación de la fuerza laboral, previsión y seguridad social

integral. El Ministerio será una entidad que promueva el desarrollo de nuevos ambientes laborales y propicie soluciones preventivas y no sea simplemente árbitro de conflictos en los sectores productivos.

Además, deben ser también objetivos del Ministerio, la revisión permanente de la legislación laboral, el fomento institucional de la educación y la capacitación a ejecutivos sindicales frente a su responsabilidad en el proceso de desarrollo del país, y la promoción de la sindicalización de los diferentes sectores técnicos, profesionales e independientes.

Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación y Cobiencias, promoverán un gran esfuerzo investigativo dirigido a identificar los problemas que enfrenta el mercado laboral y así poder diseñar políticas específicas dirigidas a corregirlos.

CAPITULO 9

EL BUEN GOBIERNO

Colombia atraviesa una de las etapas más dinámicas de su historia en la modernización de sus instituciones y de su vida política. Con la Constitución de 1991 se ampliaron e innovaron las formas tradicionales de gobernar y hacer política. La descentralización, la participación ciudadana y la evaluación de la gestión pública son los elementos más importantes de esta dinámica.

De ellos se desprende la posibilidad de lograr mayor eficacia y eficiencia de la acción del Estado. Al mismo tiempo, se establece una relación más directa y transparente con la sociedad civil. Los problemas y las necesidades de la gente pueden comenzar a fluir hacia las instancias gubernamentales mejorando la capacidad de respuesta del Estado en términos de soluciones adecuadas, duraderas y efectivas.

Con la descentralización, el poder político y administrativo del Estado está cada vez más cerca de la población. Mediante la participación ciudadana, la gente puede ayudar directamente en la solución de los problemas que ellos conocen más que nadie. A través de un sólido sistema nacional de evaluación de la gestión pública, tanto la sociedad civil como el gobierno pueden aprender a mejorar siste-

máticamente sus papeles en el desarrollo del país.

El dilema no es más o menos Estado sino mejor o peor Estado. La relación entre buen Gobierno y legitimidad es directa y no da lugar a equívocos. En la medida en que el Gobierno funcione mejor y responda a las expectativas de la gente, la legitimidad de nuestras instituciones será mayor. La descentralización, participación y evaluación, siempre asociados, permitirán que los ciudadanos recuperen su credibilidad en el servicio público y en sus gobernantes.

La descentralización, iniciada a mediados de la década pasada y aliada con la Constitución de 1991, es el fruto de un proceso político, concertado y participativo, y constituye el pilar fundamental para alcanzar la autonomía territorial. La transferencia efectiva del poder político, institucional y fiscal del nivel nacional hacia los entes territoriales exige que cada uno de los niveles de gobierno juegue un papel fundamental en el ordenamiento territorial del país y, de acuerdo con éste, sea responsable del ejercicio de determinadas funciones, siendo todos en conjunto socios en la empresa común del desarrollo.

La descentralización enfrenta en la actualidad una etapa de transición rápida y compleja. La afluencia de competencias y recursos hacia las entidades territoriales obliga a concentrar los esfuerzos en el desarrollo institucional, para lograr que este nuevo diseño se traduzca en mayores beneficios para la gente. Por ello, durante el período de transición, el Gobierno Nacional promoverá el afianzamiento de la descentralización, mediante la planificación y puesta en marcha de un conjunto de acciones para consolidar la estructura del Estado y de cada uno de sus niveles, de manera que se garantice mayor gobernabilidad, una gestión pública descentralizada, democrática, participativa y cercana a la gente, y se presten más eficiente y equitativamente los servicios públicos y sociales. Para lograr este objetivo, es fundamental el compromiso decidido del Gobierno Nacional, los Departamentos, los Municipios y la comunidad en general.

El Gobierno trabajará en el alcance de los siguientes objetivos específicos: (1) apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y el ajuste institucional de la Nación y las entidades territoriales para que puedan cumplir con sus responsabilidades bajo el nuevo esquema institucional; (2) adecuar los procesos de ce-



sión y adopción de las competencias a la capacidad real de la Nación y de las entidades territoriales; y (3) ajustar y fortalecer el sistema de financiamiento territorial para que responda de una manera armónica y coordinada, a las necesidades de cada uno de los niveles de gobierno. El propósito central de esta política será el beneficio para las personas, que contarán con mayores y mejores servicios, más cercanos y amistosos, y con mayor capacidad de control sobre ellos. Las estrategias, propuestas a continuación servirán para alcanzar los anteriores objetivos.

A. Impulso al desarrollo institucional

Esta estrategia se fundamenta en la necesidad de reordenar y fortalecer las instituciones del Estado en sus distintos niveles de gobierno, con el propósito de que estén en capacidad de asumir sus competencias y de ser eficientes en la gestión de sus propios asuntos.

Hasta el momento, el ajuste institucional se ha concentrado principalmente en la reorganización formal de las entidades del nivel nacional, sin que se haya logrado la racionalización del Estado central que exige la descentralización. Recientemente algunos departamentos y municipios han efectuado reformas administrativas para el mejoramiento de su gestión y se hace necesario impulsar el fortalecimiento integral de su capacidad de gestión.

Ante la dispersión de las actividades de apoyo de la Nación a las entidades territoriales, se fortalecerá el nivel nacional para la formulación, seguimiento y evaluación de acciones más coordinadas, que garanticen un mejor uso de los recursos destinados al desarrollo institucional y que contemplen la activa participación de los entes territoriales; especialmente del departamental que debe prestar asesoría y asistencia técnica a los municipios.

Como parte de esta estrategia, se desarrollará el Programa de Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales, el cual tiene por objeto promover, de manera coordinada y sistemática, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, y sentar las bases para la or-

ganización administrativa e institucional de las que se creen.

Este programa trabajará en las siguientes áreas: (1) la integración y armonización de los programas en marcha para el desarrollo institucional; (2) la definición de los principios, conceptos, lineamientos y la base institucional para la realización de acciones estratégicas y coordinadas encaminadas al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Nación y las entidades territoriales; (3) el diseño y adopción de instrumentos para modernizar las administraciones territoriales en su gestión interna administrativa y financiera, con especial atención a las entidades territoriales de menor desarrollo relativo; (4) la consolidación de los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación, sobre la base de la coordinación intergubernamental; (5) el fortalecimiento de las entidades territoriales, en sus dependencias sectoriales, de acuerdo con sus necesidades y demandas; y (6) la consolidación de un sistema de información, alimentado básicamente por los entes territoriales, sobre la base de sus iniciativas, que facilite la planificación de las actividades orientadas al desarrollo institucional.

B. Creación del Ministerio del Interior

Con el fin de articular institucionalmente la política pública territorial y consolidar el proceso de descentralización, la Administración ha propuesto la transformación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior. El nuevo Ministerio será el interlocutor político en los procesos afines a la descentralización y el ordenamiento territorial y coordinará el apoyo institucional de las distintas instancias del Gobierno a nivel regional. Gracias a ello, el Gobierno Nacional aumentará su capacidad de apoyar, coordinar y acompañar a las entidades territoriales, a través del nuevo Ministerio, en el proceso de descentralización.

C. Ordenamiento territorial

Uno de los principios de la descentralización es la mayor cercanía entre ciudadanos, servicios y gobierno. La distribución de competencias administrativas, políticas y fiscales entre los distintos niveles de gobierno, deben permitir la

mayor eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos y un mayor control ciudadano.

Sin embargo, muchas de las normas que rigen esta estrategia son recientes y deben ser desarrolladas para integrar las estructuras y dinámicas sectorial y territorial, tener en cuenta los costos que implica asumir las nuevas competencias en los departamentos y municipios, y generar incentivos y compromisos para que los entes territoriales asuman sus nuevas responsabilidades.

En consecuencia, se promoverá la consolidación del ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la heterogeneidad existente y respetando la autonomía de cada entidad territorial. Para ello es necesario armonizar los diversos regímenes territoriales. En este propósito es fundamental el liderazgo de la Vicepresidencia de la República como instancia orientadora de la descentralización, del Ministerio de Gobierno como ejecutor de la política de descentralización y el decidido compromiso de los mandatarios territoriales.

Como parte de esta estrategia, y con el fin de lograr la consolidación del proceso se desarrollará en la etapa de transición, un programa cuyo objetivo general es conformar y poner en funcionamiento un esquema de coordinación, seguimiento y evaluación de la descentralización, que permita el fortalecimiento de la autonomía territorial.

La realización de este programa implica la formulación y realización de las acciones encaminadas hacia: (1) el diseño, conformación e implantación de un sistema de información territorial; (2) el diseño y puesta en marcha de un sistema de control y seguimiento de los recursos y evaluación de la gestión adoptando los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados; y (3) la programación, ajuste, seguimiento y evaluación a los procesos de distribución, cesión y adopción de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

D. Fortalecimiento fiscal

La descentralización fiscal ha avanzado más en la descentralización de los gastos que de los

ingresos por niveles de gobierno. El grado de descentralización del gasto registrará un crecimiento en los máximos años. Se estima que los niveles departamental y municipal presentarán un crecimiento del 8% promedio real anual en el gasto entre 1994 y 1998, crecimiento superior al 5.6% estimado para el PIB en el mismo período. Este crecimiento en el gasto se financiará, en gran parte, con los mayores recursos a disposición de las entidades territoriales (Cuadro 9.1 y Gráfico 9.1).

La descentralización fiscal promueve el fortalecimiento financiero de las entidades territoriales para que impulsen su desarrollo y el de sus comunidades. Para lograr este objetivo, se ha avanzado en la redefinición del sistema intergubernamental de transferencias (situado fiscal, participación municipal en los ingresos corrientes de la nación y cofinanciación), en algunos aspectos crediticios y en la redefinición del manejo de recursos provenientes de las regalías 31/.

Para lograr la consolidación de la descentralización fiscal, se desarrollará el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Financiamiento Territorial. Con su realización se espera lograr una estructura de financiamiento sana y equilibrada, acorde con las necesidades de financiación de los diferentes niveles de gobierno.

Para concretarlo y ponerlo en marcha, este Gobierno avanzará en la definición de acciones conducentes a: (1) dotar de fuentes alternativas de financiamiento a las entidades territoriales, especialmente a los departamentos, y de instrumentos que les permitan fortalecer las fuentes actuales; con este propósito, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de Ley de reforma de la estructura tributaria de los departamentos; (2) mejorar la eficiencia en el recaudo de los tributos propios de las entidades territoriales, así como en la vigilancia y control de las actividades que inciden en su recaudo; (3) revisar el sistema intergubernamental de transferencias, con el propósito de conciliar los criterios sectoriales del gasto con los territoriales de la asignación de transferencias; (4) reglamentar el Fondo Nacional de Regalías; (5) fortalecer el sistema nacional de cofinanciación; (6) fortalecer



la capacidad de gestión fiscal, crediticia y financiera de las entidades territoriales de menor desarrollo relativo; (7) asegurar que el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales sea consistente con las metas macroeconómicas, y que se realice con criterios de capacidad de endeudamiento y de pago; y (8) definir las rentas que podrán pignorar según el destino de los recursos contratados.

II. La Participación de la Sociedad Civil

El desarrollo sólo puede emanar de las acciones, aspiraciones y conciencia creativa y crítica de los propios actores sociales, que deben pasar de ser considerados objetos de programas de gobierno a asumir su papel como sujeto del desarrollo.

Uno de los cambios fundamentales de la Constitución de 1991 es el reconocimiento de la función de la sociedad civil en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado, al consignar la soberanía en el pueblo y el sistema político como una democracia participativa. Los desarrollos legislativos de los artículos constitucionales han creado un complejo mapa de ámbitos de participación, los cuales apenas comienzan a ser utilizados y lograr coherencia, quedando aún por legislar sobre unos y reglamentar otros.

Sin embargo, el corto horizonte temporal con el cual la sociedad civil ha asumido estas nuevas responsabilidades hace necesario el desarrollo de políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación y a apoyar el desarrollo de organizaciones y capacidades de articulación de intereses que, por su legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, contribuyan a aumentar la efectividad de ellas mismas y del Estado.

La esencia de la acción del Gobierno y del Estado es el bienestar de la sociedad civil que, a su vez, debe asumir su rol protagónico como fuente de iniciativas y como mecanismo de control frente a la gestión pública, contribuyendo a un buen gobierno y a la participación de un nuevo ciudadano comprometido con el desarrollo de su comunidad.

El compromiso con la participación ciudadana es definitivo como complemento de un buen gobierno. Por ello, la transparencia de la información, la consulta de las decisiones públicas, la rendición de cuentas y la inclusión de la audiencia de los ciudadanos en los procesos de formulación y evaluación de la gestión pública es una voluntad que el Gobierno Nacional reinterará a cada una de las esferas del Estado.

Para ser partícipes de este proceso, el nuevo ciudadano de hoy y de mañana, con sus derechos y deberes políticos, civiles y sociales, las organizaciones políticas, las organizaciones civiles de agregación y articulación de intereses, los movimientos sociales, las organizaciones pro defensa de reivindicaciones específicas y las organizaciones no gubernamentales con capacidad de contribuir a la puesta en práctica de los programas de desarrollo y sociales del Gobierno, todos ellos miembros de la sociedad civil, contarán con ámbitos de participación y apoyos específicos sin que se menoscabe su autonomía o se reproduzcan en su interior los problemas que la sociedad civil misma está llamada a resolver.

A. Desarrollo de la sociedad civil

Tres elementos contribuirán al desarrollo de la sociedad civil y al éxito de los procesos de concertación: el conocimiento de los ámbitos de participación, la difusión de la información y el desarrollo de capacidades para la participación.

Para conocer los ámbitos de participación se establecerán, completarán y difundirán los mapas institucionales y el marco legal que rodea a cada uno de ellos, en sus componentes sectoriales, territoriales y funcionales, con el fin de que el ciudadano clarifique y ejerza sus opciones de participación. El impacto de la descentralización y su consolidación institucional y la legislación sectorial definen un amplio espectro de espacios de participación que cada autoridad competente debe ayudar a conocer, consolidar y respetar.

En segundo lugar, la difusión de información descriptiva, comparativa y analítica que se requiere para participar en cada ámbito, debe generar las bases cuantitativas y

cualitativas que ayuden en la toma de decisiones, implantación, evaluación y retroalimentación de la acción estatal. En ella se indicará la fuente, frecuencia y localización y su nivel de desagregación para poder definir en forma realista los objetivos y poder evaluar la gestión pública, tal como lo propone el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados. Para ello se apoyará la labor del Dane, y de las otras entidades del Estado que producen información, para que presenten estadísticas y evaluaciones sectoriales, territoriales y fiscales oportunas y las difundan en forma regular, predecible y confiable para que los colombianos podamos participar en todos los ámbitos de la vida ciudadana.

En tercer lugar, se apoyará el desarrollo de capacidades del nuevo ciudadano, y en particular de las poblaciones periféricas y con menor capacidad, para que participe efectivamente en los ámbitos de participación. Dado que en buena parte la participación se efectúa racionalmente, al tener definido el ámbito y la información, la estrategia del Estado focalizará sus esfuerzos en la expansión y consolidación de los ámbitos de participación ciudadana en aquellas zonas periféricas urbanas y rurales y en el aumento de la capacidad de sus ciudadanos y sus organizaciones por medio de entrenamiento y educación para habilitarlos a cumplir las nuevas responsabilidades consagradas en la Constitución y la ley y expandir la frontera de la paz. Este desarrollo debe ampliarse para garantizar que las generaciones futuras de ciudadanos vivan, en su socialización temprana, experiencias participativas en la familia y los planteles educativos. Además, el Gobierno apoyará la formación de una nueva generación de ciudadanos al servicio del Estado, promoviendo los conceptos de gestión y responsabilidad pública y participación ciudadana.

Con los anteriores propósitos, se impulsará la creación del Fondo para la Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994) que cofinanciará proyectos en investigación y acciones efectivas de participación que realicen universidades, ONGs y organizaciones privadas de agregación de intereses que constituyen ámbitos de participación o

se vinculen a ellos. Las entidades públicas comprometidas con acciones de promoción de la participación accederán a recursos de inversión a través de la presentación de proyectos al Fondo de Participación Ciudadana.

B. Consolidación de una estructura institucional de la sociedad civil

La sociedad civil requiere consolidar la estructura jurídica que la enmarca. Para ello, se impulsará la elaboración de una ley que regule los aspectos pendientes de definición de los artículos 103 y 270 de la Constitución, con el fin de construir canales de interlocución e interlocutores válidos frente al Estado que representen los intereses sociales y a la vez organicen, canalicen y expresen las iniciativas ciudadanas que hasta ahora hayan estado desarticuladas o dispersas. Así mismo, se impulsará la reglamentación de las acciones populares y las acciones de cumplimiento tendientes a garantizar los derechos colectivos, así como el cumplimiento de las leyes y actos administrativos.

Igualmente, el Gobierno se propone tramitar un estatuto de las ONGs, en el marco del artículo 355 de la Constitución, orientado a ampliar su capacidad de negociación, gestión y contratación con el Estado, a acceder a los mecanismos de cofinanciación y a fomentar su capacidad y desarrollo, de manera que ofrezcan garantías tanto a los individuos como a la sociedad y al Estado. Igualmente el Ministerio de Gobierno y el Departamento Nacional de Planeación conformarán un equipo que se convertirá en interlocutor de las ONGs y de las organizaciones ciudadanas, que contribuirá a promover y coordinar con los diferentes Ministerios y entidades territoriales proyectos que puedan ser acometidos por ellas, y evaluará los resultados de tales actividades en colaboración con la Confederación que las agrupe, para precipitar los procesos de aprendizaje y desarrollo institucional que se plantean para la gestión pública y el buen gobierno. Este equipo estudiará un sistema de costeo de las actividades contratadas que incluya los costos fijos y variables imputables al servicio, así como los incentivos para estimular la consolidación de entidades de menor tamaño y que ac-



CUADRO No. 8.1
TRANSFERENCIAS Y REGALÍAS PARA GASTO TERRITORIAL
Como Porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SITUADO FISCAL	21,1%	18,5%	18,1%	20,1%	22,1%	22,8%	23,8%	23,8%	23,8%
PARTICIPACIÓN MUNICIPAL	10,4%	10,0%	12,4%	12,8%	13,0%	14,8%	15,8%	16,5%	17,5%
COFINANCIACIÓN	6,8%	6,2%	6,0%	4,5%	5,3%	5,8%	5,4%	5,1%	4,7%
REGALÍAS	5,8%	3,6%	3,4%	3,2%	3,7%	4,8%	5,6%	5,3%	4,8%
FONDO NACIONAL DE REGALÍAS					1,6%	1,8%	3,0%	4,6%	4,2%
TOTAL	44,1%	38,3%	40,8%	40,8%	45,7%	48,8%	53,3%	55,2%	55,2%

Como porcentaje del Gasto Público del Nivel Nacional Consolidado

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SITUADO FISCAL	14,0%	14,1%	14,9%	15,3%	15,2%	14,8%	15,1%	15,5%	15,9%
PARTICIPACIÓN MUNICIPAL	8,9%	7,7%	8,7%	9,7%	8,9%	9,5%	9,9%	10,7%	11,7%
COFINANCIACIÓN	4,5%	4,7%	4,6%	3,4%	3,6%	3,7%	3,4%	3,3%	3,2%
REGALÍAS	3,8%	2,7%	2,7%	2,4%	2,6%	3,1%	3,5%	3,5%	3,3%
FONDO NACIONAL DE REGALÍAS					1,1%	1,2%	1,9%	2,9%	2,8%
TOTAL	28,2%	29,2%	31,9%	30,8%	31,8%	32,4%	33,7%	36,8%	36,9%

Como porcentaje del PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SITUADO FISCAL	2,1%	2,1%	2,2%	2,5%	2,9%	2,8%	3,0%	3,0%	3,0%
PARTICIPACIÓN MUNICIPAL	1,0%	1,1%	1,4%	1,6%	1,7%	1,8%	2,0%	2,1%	2,2%
COFINANCIACIÓN	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%
REGALÍAS	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%
FONDO NACIONAL DE REGALÍAS					0,2%	0,2%	0,4%	0,6%	0,5%
TOTAL	4,3%	4,3%	4,7%	5,1%	5,9%	6,2%	6,7%	7,0%	7,0%

túen en provincia y zonas rurales.

C. Participación política de la sociedad civil

La democracia participativa implica el fortalecimiento de los espacios, las estructuras y los mecanismos de articulación y agregación de intereses. Sin embargo, garantizar la participación implica contar con actores que la hagan efectiva. La ausencia de un verdadero sentido de ciudadanía hace que los mecanismos constitucionales, aunque útiles, sean insuficientes para garantizar que la participación potencial se haga efectiva. Para crear un nuevo ciudadano se requiere desarrollar una nueva cultura política que propicie, desde los ámbitos local y privado, una cultura democrática y participativa, de convivencia ciudadana y de respeto a los derechos humanos.

La participación debe permea los espacios de decisión, ejecución y fiscalización de las inversiones

públicas que tengan un impacto significativo sobre la comunidad y su desarrollo.

Para tal fin, mediante instrumentos legales se estimulará y facilitará la acción de las veedurías ciudadanas y se dará estricto cumplimiento a las normas que regulan el ejercicio de los derechos de petición e información.

Para incrementar la capacidad legislativa del Congreso de la República, como mecanismo de participación y articulación de demandas sociales, el Gobierno estudiará propuestas que, bajo criterio de eficacia y eficiencia, contribuyan a este propósito.

III. Gestión Pública

La eficiencia y la eficacia en todas las actividades del Estado permitirán una mejor prestación de servicios y una mayor producción, potencializando los objetivos del Salto Social y de la construcción

del nuevo ciudadano. Para lograrlo, el Gobierno introducirá modificaciones conceptuales, procedimentales e institucionales en las actividades del Estado para crear una nueva visión de la gestión pública especialmente dirigida al cumplimiento de los objetivos sociales del Estado.

Los conceptos fundamentales de esta nueva visión serán la planeación y la evaluación de las responsabilidades y las actividades públicas, entendidas como un proceso continuo y participativo de definición de estrategias en torno a unos objetivos definidos y no únicamente como la etapa inicial de la gestión pública.

Los conceptos presupuestales serán sustituidos por categorías estratégicas y sobre el resultado de éstas habrá responsabilidades específicas. Los programas de gobierno se enmarcarán en

un esquema que garantice la coordinación inter e intrainstitucional, y la toma de decisiones en los diferentes niveles del Estado se apoyará en información pertinente que generará el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la gestión pública. Finalmente, la capacidad técnica de la Administración se fortalecerá a través de acciones destinadas a mejorar la gestión individual de las instituciones.

A. Creación de conceptos y categorías estratégicas

Los programas, subprogramas y proyectos que en la actualidad constituyen las unidades en las que se desagregan los presupuestos públicos, conformarán en adelante unidades de gestión. Es decir, estarán subordinados a su carácter de medios de acción para el logro de los objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo que, a su vez, tienen como fin solucionar problemas específicos de la Nación.

B. Asignación clara de responsabilidades

La nueva definición estratégica del Plan de Desarrollo no varía por sí sola la concepción de gestión pública. Ello requiere además de la asignación específica de responsabilidades sobre resultados.

En consecuencia, se exigirá que los entes públicos definan su papel en el desarrollo del país, enmarcado en la organización institucional del Gobierno, con el objeto de lograr entidades públicas con finalidades claras y concretas. De esta forma, podrá asignarse la responsabilidad sobre los resultados del Plan a instituciones y cargos específicos.

En segundo lugar, el Gobierno difundirá en forma oportuna y transparente los lineamientos de política y sus implicaciones institucionales. De esta forma, los directivos podrán tener mayor autonomía en las decisiones sobre los procesos internos de las organizaciones y ser pública e institucionalmente claros responsables del resultado de los objetivos que se les han asignado. Estas acciones en torno a la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad civil y el gobierno lograrán, en adición a la acción decidida de vigilancia y castigo de las entidades fiscalizadoras, reducir los niveles de corrupción existentes.

C. Coordinación inter e intrainstitucional

Para que Plan Nacional de Desarrollo se articule como unidad de gestión, requiere de un esquema gerencial que oriente su ejecución. Dicho esquema supone necesariamente dos formas de coordinación complementarias. La primera trasciende la estructura sectorial de Gobierno Nacional y permite que los programas y subprogramas que se encuentran distribuidos en diferentes entidades operen como verdaderas unidades de gestión. Para ello, y actuando como gerente del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación, coordinará los programas del Plan que involucren la participación de diversos sectores, de tal forma que se asegure la consistencia y coherencia entre ellos.

De otro lado, el ámbito de ejecución de la gestión requiere de la



coordinación al interior de cada una de las organizaciones del Estado que tendrá bajo su responsabilidad acciones especializadas del Plan de Desarrollo, desarrollada por el Ministro, Gerente o Director de entidad, apoyado por un sistema de información gerencial asociado al Sistema de Evaluación.

D. Evaluar para aprender

Cada momento de la gestión supone toma de decisiones y acciones encaminadas al alcance de metas. Por ello la gerencia pública orientada a resultados le impone al Gobierno Nacional la necesidad de convertirse en una organización basada en información pertinente y oportuna. Para que este proceso sea eficaz se debe contar con un sistema de evaluación que genere dicha información y lo alimente en el tiempo.

El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados se compone de una red de autoevaluaciones complementada con evaluaciones externas e independientes a las entidades. La red de autoevaluaciones se caracteriza por ser un proceso interno de aprendizaje continuo, 32/ lo que garantizará su permanencia. Será puesto en práctica a través de planes indicativos/instrumentos de medición de gestión que serán la base del proceso de alimentación continua de la planeación. La medición se hará a través del monitoreo de indicadores pertinentes, cuantificables y evaluables que

traduzcan los objetivos del Plan de Desarrollo. Las oficinas de Control Interno tendrán la responsabilidad de garantizar la veracidad y oportunidad de la información a través de control de procedimientos que involucren a la organización entera en el proceso de autoevaluación.

Los análisis comparativos de los dos componentes del sistema permitirán medir el grado de cumplimiento de los objetivos del Gobierno, establecer y solucionar cuellos de botella para la ejecución, establecer criterios para asignación de recursos, reproducir éxitos y corregir o evitar procesos fallidos.

La participación ciudadana, a partir de la difusión sistemática de resultados de la gestión pública en los diversos sectores de la población nacional y local, será otro componente esencial del proceso de evaluación. Igualmente existirá un mecanismo de reconocimiento de méritos a la gestión que premie el buen desempeño de los administradores del Estado con base en resultados obtenidos.

E. Capacidad técnica e innovación en el Estado

La redefinición de los procesos de planeación, coordinación y evaluación generará un sistema gerencial para la Administración Pública que debería conducir a una mayor efectividad de la gestión del gobierno.



Sin embargo, elevar la capacidad institucional de los organismos requiere de acciones complementarias. En este campo, el Gobierno se comprometerá con reformas tecnológicas y organizativas, innovaciones en la prestación de servicios y desarrollo de una cultura de servicio público en los ciudadanos.

Con el objeto de adecuar las instituciones para enfrentar exitosamente los nuevos retos que les imponen la Constitución y las leyes, se adelantarán reestructuraciones institucionales. Por otra parte, se apoyará y se dará prioridad a las iniciativas sobre innovaciones tecnológicas al interior

de sus instituciones, en especial las relacionadas con el procesamiento de información y las comunicaciones. Así mismo, la generación, archivo y difusión de información estadística y documental será una prioridad porque el buen gobierno sólo puede lograrse cuando el Estado y la sociedad actúen cada vez con menores niveles de incertidumbre.

Con el fin de innovar la prestación de servicios públicos y pasar de un Estado empleador a un Estado eficiente, se incentivará la participación del sector privado a través de contrataciones, en aquellos casos en que se establezca su ventaja comparativa en términos de eficiencia y efectividad.

CAPITULO 10

Agenda Internacional

Los profundos cambios en los balances político, ideológico y económico a nivel mundial han acrecentado la interdependencia de las naciones y generado una gran diversidad de actores, intereses y escenarios de discusión y negociación. Esta situación ha impuesto la necesidad de desarrollar una nueva agenda internacional, que haga partícipe al país de los procesos de globalización e integración económica y le permita, al mismo tiempo, participar activamente y, en algunos casos, liderar las discusiones internacionales sobre medio ambiente, derechos humanos, democracia, narcotráfico y lucha contra la pobreza, entre

otros. Estos temas, tendrán mayor relevancia en el desarrollo social y económico mundial y exigen, por lo tanto, que Colombia fortalezca su capacidad de actuar a nivel global e incremente su participación en los foros internacionales.

En este panorama de interdependencia y globalización, Colombia será exigente en el respeto a los principios del derecho internacional, cuya atención y observación son garantía de la convivencia pacífica, a saber: la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, y la no inter-

vencción en los asuntos internos de los estados.

Colombia promoverá y apoyará aquellos esfuerzos encaminados a la modernización y democratización de los organismos internacionales como la ONU y la OEA. Así mismo, participará activamente en mecanismos de concertación de los intereses de los países latinoamericanos como el Grupo de Río.

La cooperación entre los países del Sur y el fortalecimiento de su capacidad de negociación, es indispensable para plantear una relación Norte-Sur constructiva y basada en la co-



operación. Esta será la meta que buscará Colombia entre 1995 y 1998, como presidente del Movimiento de Países No Alineados, en temas como el comercio internacional, la ciencia y la tecnología, la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico y la construcción de un sistema internacional justo y equilibrado.

I. Agenda Económica

La integración económica ha avanzado en América Latina en los últimos años a ritmos acelerados, y modificando las relaciones comerciales y políticas de la región. Apoyada en claros principios de reciprocidad, Colombia continuará liderando este proceso e incentivará la participación de las empresas colombianas en los crecientes flujos de comercio e inversión interregionales. En este marco, seguirá apoyando el proceso de consolidación del Grupo Andino, pondrá en marcha el G-3, continuará las negociaciones con los países del Mercado Común Centroamericano, iniciará el proceso de evaluación y análisis de vínculos más estrechos con Mercosur y cumplirá plenamente los compromisos de los acuerdos de libre comercio con Chile y Caricom. Colombia apoyará, además, la ampliación de la agenda de negociación en todos estos procesos, particularmente los más avanzados, para que vayan más allá del libre comercio de bienes y busquen la homologación de las normas internas que afectan el comercio, la inclusión de temas relativos a servicios, la protección mutua a la inversión y, en el caso del Grupo Andino, la armonización gradual de políticas agropecuarias y macroeconómicas.

Como elemento complementario, el Gobierno fortalecerá y ampliará las comisiones de vecindad, que han resultado un importante instrumento para estrechar los vínculos con los países con los cuales tenemos una mayor proximidad geográfica. En este marco, incluirá una agenda amplia para las comisiones, que fuera de los temas comerciales, aborde también el mejoramiento de las condiciones de vida en las fronteras, el acercamiento cultural, la defensa de los ecosistemas, la integración de los servicios públicos y sociales, la cooperación en materia de orden público y la

integración energética, entre otros.

Asimismo, el Gobierno buscará la aprobación de una ley para zonas de frontera, mediante la cual se garantizará que las regiones limítrofes sean un polo de desarrollo que permita profundizar los procesos de integración en los que participa Colombia y mejore las condiciones de vida de sus habitantes. Para adquirir una coherencia global, los acuerdos binacionales y subregionales deben dar paso a procesos más amplios, ya sea a nivel de América Latina o de todo el continente. En ese sentido, el Gobierno apoyará negociaciones a nivel de la región que tengan lugar en el marco de la ALADI u organismos similares. Iniciará, además, un proceso de discusión nacional en torno a la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La integración hemisférica debe concebirse en forma más amplia que la simple constitución de un área de libre comercio de bienes y servicios y de libre movilidad de capitales. En efecto, deben incluirse mecanismos complementarios del libre comercio que propendan por la convergencia gradual en los niveles de desarrollo de los distintos países del hemisferio. Como elemento esencial de este proceso de convergencia, los países de mayor desarrollo relativo deben incentivar una más activa transferencia de tecnología hacia los menos desarrollados. Este proyecto debe ser la contrapartida de los mayores costos en que incurrir los segundos al reconocer los derechos de propiedad intelectual.

Las relaciones comerciales entre la Unión Europea se han incrementado en los últimos años hasta llegar a convertirse en el segundo socio comercial más importante de nuestro país. Para el gobierno será, por tanto, prioritario consolidar la relaciones, aumentando así el volumen de exportaciones a esta importante zona. Mediante el Programa de Cooperación, la Unión Europea ha apoyado los esfuerzos del país en la lucha contra el narcotráfico. Este instrumento debe servir para estrechar las relaciones económicas con las naciones del viejo continente.

El Gobierno avanzará también hacia el establecimiento de mayores vínculos de cooperación con los países de la cuenca del Pacífico. Con este propósito, diseñará una

estrategia para acrecentar las relaciones comerciales con los países asiáticos del área. Como parte de este proceso, participará activamente en los nuevos organismos creados en la región, como el PBEC, el PECC y, en el futuro, la APEC. El Gobierno promoverá la vinculación de entidades públicas y privadas con sus homólogas asiáticas.

El fortalecimiento del multilateralismo en materia de comercio y propiedad intelectual es esencial para la defensa de los intereses de los países en desarrollo. Por este motivo, la ratificación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y del Gatt y la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio son elementos esenciales de la agenda internacional de este Gobierno. La OMC debe convertirse en el foro apropiado para defensa de los países en desarrollo contra el neoproteccionismo de las naciones industrializadas, que ha comenzado a expresarse en conceptos tales como el "dumping social", y en el mecanismo para evitar que las presiones bilaterales sustituyan los instrumentos de un orden económico multilateral en el cual el tamaño de los países no sea elemento central de la negociación.

II. Nueva Agenda Internacional

A. Perfil social de la política exterior

Así como los temas económicos son de particular importancia en la agenda internacional del país, es fundamental que la política exterior adquiera un perfil social. Solo así, será posible mantener y mejorar los logros obtenidos en materia económica y continuar la consolidación de nuestra democracia.

Colombia liderará los procesos que permitan analizar y enfrentar aquellos problemas sociales que exigen la realización de acciones coordinadas por todas las naciones. En este marco, presentará, apoyará y liderará, en escenarios internacionales como la Cumbre de las Américas, el Ecosoc, el Movimiento de Países No Alineados y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, propuestas relacionadas con la erradicación de la pobreza, la creación de empleos, la ampliación de los servicios sociales y la creación de redes internacionales de solidaridad social.

B. Medio ambiente

El liderazgo de Colombia en las negociaciones ambientales internacionales y el fortalecimiento de la capacidad negociadora del país constituyen elementos fundamentales de la política exterior, ya que permiten que el país participe en las decisiones globales relacionadas con la supervivencia del planeta y la biodiversidad en peligro de extinción, que afectan sensiblemente los intereses nacionales.

La política exterior en esta materia se desarrollará en el marco de las conclusiones alcanzadas en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y de otros acuerdos e iniciativas de cooperación internacional. Además seguirá los principios consagrados en la Ley 99 de 1993, en particular el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas con respecto a los asuntos globales, y el reconocimiento de las contribuciones y servicios ambientales prestados por Colombia a la comunidad internacional. El Gobierno propondrá la ratificación de varios convenios, entre ellos la Convención de Cambio Climático y el Convenio de Basilea para el Tráfico de Desechos Peligrosos Transfronterizos, y promoverá a nivel internacional, en particular a nivel andino, la adopción de decisiones en torno al acceso de los recursos genéticos derivados de la biodiversidad y de la bioseguridad.

Colombia desarrollará igualmente una estrategia de cooperación internacional para el medio ambiente que sea proactiva, de conformidad con los acuerdos de Río de Janeiro y con los lineamientos y prioridades de la política ambiental del país y el respeto a la soberanía nacional, y promoverá la transferencia de tecnología ambientalmente sana en términos concesionales.

Por último, la política internacional popenderá porque el comercio exterior y el desarrollo sostenible se apoyen mutuamente. Se rechazarán las medidas unilaterales de carácter ambiental en el campo comercial y se promoverán nuevas oportunidades comerciales que resulten de los nuevos mercados verdes a nivel mundial.

C. Derechos humanos

El consenso mundial en torno a la

democracia ha fortalecido la concepción de los Derechos Humanos como un asunto esencial de las relaciones internacionales y como un fundamento imprescindible de la consolidación de la democracia. Colombia cumplirá todos los compromisos suscritos sobre el tema y buscará la aprobación e inmediata aplicación del Protocolo II de la Convención de Ginebra sobre humanización de la guerra, con el fin de proteger a ciudadanos inocentes, víctimas de la violencia. El Gobierno trabajará igualmente a fin de que nuestra compleja situación interna sea comprendida por fuera de las fronteras nacionales.

Así mismo, la política exterior buscará el apoyo de los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, para que su acción fortalezca y complemente los esfuerzos del gobierno en la normalización de los derechos humanos y de la violencia.

D. Narcotráfico

El Gobierno colombiano ha expresado en todos los contextos su rechazo al narcotráfico y su decisión de combatir este fenómeno. Ha manifestado también que éste es, por esencia, un problema multinacional, que sólo puede resolverse mediante acciones concertadas y conjuntas por parte de la comunidad internacional, atacando cada una de las fases de la cadena: la producción de materias primas, la desviación de productos químicos, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero, el procesamiento, la distribución y el consumo. La naturaleza misma de este fenómeno hace que los esfuerzos nacionales aislados sean insuficientes. Por eso, Colombia liderará la propuesta de suscribir una convención internacional contra el lavado de dinero y exigirá que los esfuerzos que realiza el país para combatir la producción y el comercio de estupefacientes

formen parte de una estrategia global junto con la represión del consumo en los países desarrollados y el control efectivo a los productores químicos. Solicita también el concurso de la Comunidad Internacional para que, mediante acciones concretas, entre ellas las preferencias comerciales y la cooperación para el desarrollo alternativo en zonas productoras de cultivos ilícitos, manifiesten su solidaridad con el esfuerzo realizado por el país en esta lucha mundial.

III. Integración con los Colombianos en el Exterior

Colombia tiene aproximadamente el 10% de su población en el exterior. La integración de estos colombianos al desarrollo del país y la defensa de sus intereses los hace parte integral de nuestra agenda internacional. Los lazos de

nuestros conciudadanos con su patria deben fortalecerse, mediante un sistema consular moderno y eficiente, el desarrollo de los mecanismos de participación política previstos en la Constitución de 1991 y la consolidación de instrumentos de participación en el desarrollo del país, tales como la Red Caldas, a través de la cual los científicos colombianos en el exterior participan en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

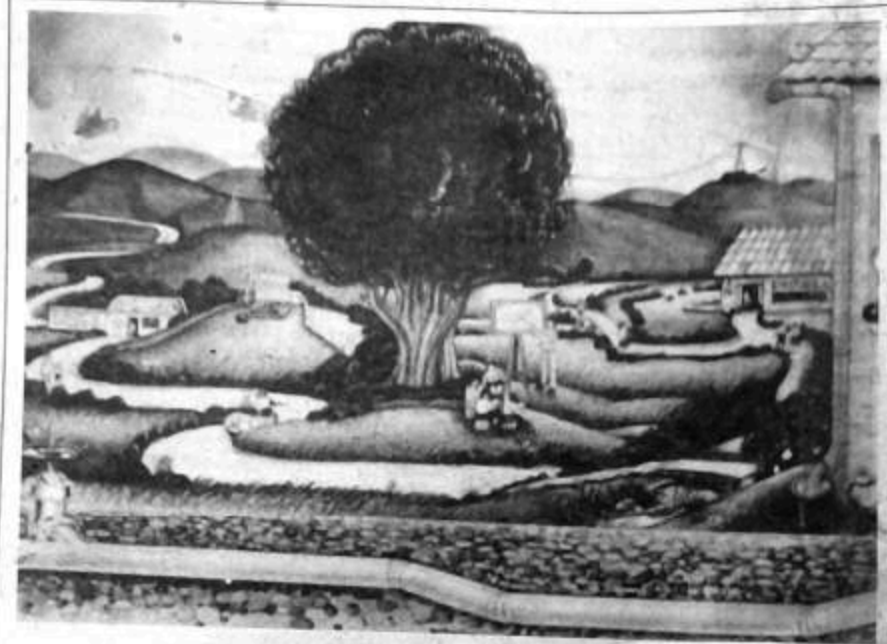
El Gobierno prestará atención especial a los presos colombianos en cárceles extranjeras y mediante las representaciones consulares, vigilará que reciban un debido proceso y le sean respetados sus derechos humanos. Los tratados de repatriación de presos serán presentados para la ratificación del Congreso. De manera simultánea se mejorarán las condiciones carcelarias en el país para hacer efectivos estos tratados.

Citas

- 1/ Ernesto Samper Pizarro, *El tiempo de la gente*, Discurso de posesión, Agosto 7 de 1994.
- 2/ En términos técnicos, este capital comprende tanto los bienes públicos como aquellos que, aunque no pueden apropiarse privadamente, generan fuertes externalidades.
- 3/ En esta sección se utilizan tres metodologías diferentes para medir la pobreza. La primera, es la de necesidades básicas insatisfechas, en la cual se identifican aquellos hogares con algunos atributos que demuestran la ausencia de consumos básicos o la baja capacidad de generación de ingresos (no disponibilidad o mala calidad de la vivienda, falta de conexión de servicios públicos, dependencia de la familia de jefes de hogar con baja escolaridad e inasistencia de los niños a la educación primaria). La segunda, la línea de pobreza, señala aquellos hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de un nivel de ingresos necesario para acceder a una canasta de consumo determinada. La tercera, construida a partir del Sistema de Identificación de Beneficiarios de los Subsidios del Estado (Sobies), utiliza un indicador sintético de calidad de vida de la familia a partir de 150 variables que incluyen características sociodemográficas, tenencia de activos físicos, de propiedad raíz o activos financieros, educación de los padres y los niños, ocupación de todos los miembros del hogar, ingresos monetarios y no monetarios, que permite clasificar las familias en seis estratos diferentes.
- 4/ Colombia, *Poverty Assessment Report*, Washington: agosto 8 de 1994.
- 5/ Carlos Eduardo Vélez, *La incidencia del gasto público social en Colombia*, Mimeo, Santafé de Bogotá, septiembre de 1994, Cap. 4.
- 6/ Salvo la inversión que se realiza directamente desde el exterior en finca raíz, que viene experimentando un repunte especulativo bajo fuerte evidencia de estar asociada al lavado de dólares provenientes del narcotráfico. Los inversionistas extranjeros que operan en cualquier sector de la economía quedaron, en cualquier caso, habilitados para realizar inversiones en finca raíz que hagan parte de sus negocios normales (incluyendo empresas extranjeras que operen en sectores tales como la construcción o el turismo).
- 7/ Los ingresos adicionales de divisas de las empresas extranjeras asociadas se reflejan automáticamente en mayores egresos de utilidades remitidas a las casas matrices. La bonanza puede generar, en embargo, mayores niveles de inversión en exploración o en construcción de oleoductos, pero gran parte de las mayores inversiones tienen como contrapartida directa mayores importaciones de equipos.
- 8/ En efecto, en el último cuarto de siglo, estos niveles sólo se han alcanzado durante cinco años: 1971, 1982, 1983 y 1990, 1994.
- 9/ David Acemoglu, *Is Public Expenditure Productive?*, *Journal of Monetary Economics*, 24, No. 2, marzo de 1989.
- 10/ José Darío Uribe, *Infraestructura física, clubs de conver-*

- gencia y crecimiento económico: alguna evidencia empírica", *Cuadernos Económicos*, Fedesarrollo, abril de 1993. Fabio Sánchez, *El papel del capital público en la producción, inversión y el crecimiento económico en Colombia*, en *Estabilización y crecimiento: los nuevos legados de macroeconomía*, Roberto Siles (Compilador), Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1994.
- 11/ Juan Luis Londoño, *Income distribution during the structural transformation: Colombia, 1938 - 1990*, Tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1990.
- 12/ El modelo de equilibrio general incorpora los efectos de la inversión en infraestructura sobre productividad total de los factores y de la inversión social sobre la productividad laboral.
- 13/ El indicador de años de vida saludables perdidos (AVISA) articula los años perdidos por defunciones prematuras para los diferentes grupos de edad con los años perdidos por incapacidades originadas en esas mismas enfermedades. La carga global de enfermedad, cercana a los 150 AVISA por 1.000 habitantes se encuentra por debajo de la media mundial, en tanto que la edad mediana al morir (66 años) y la esperanza de vida al nacer (69 años) han venido en incremento como resultado, especialmente, de una disminución en las tasas de mortalidad general e infantil. La carga enfermedad por trauma y violencia se ha incrementado y representa el 40% de los años de vida saludables perdidos.
- 14/ En el 50% de los casos esto se debe al costo, en el 10% a la inexistencia de un centro médico y en el 40% a otras razones. Además, el 30% de los más pobres no asiste a los servicios de salud, en contraste con el 6% de inasistencia en el grupo de mayores ingresos, siendo esta situación más severa en las zonas rurales.
- 15/ En 1993 el personal de enfermería por médico era de 0,8%, relación inferior a la deseable para este tipo de profesionales, pues se espera que por cada médico existan 2 enfermeras. Aunque el número de habitantes por médico es comparable al de países con nivel similar de desarrollo humano, la ubicación del personal no está acorde con las necesidades del país: el mayor volumen de personal profesional y auxiliar (84% y 89% respectivamente) se ubica en las entidades hospitalarias localizadas en las 5 principales áreas urbanas, que concentran el 30% de la población.
- 16/ Ley 71 de 1988 y Decreto 784 de 1989.
- 17/ Según la Encuesta de Hogares de septiembre de 1992, de la población en edad de trabajar (PET) de las ocho principales ciudades, los discapacitados eran 72.062 (0,8%). Estimativos de algunas ONGs indican que la población con alguna limitación física, psíquica o sensorial asciende a 4 millones (12%).
- 18/ Estas inversiones están contempladas en los programas de gestión ambiental, asistencia técnica, investigación y desarrollo tecnológico y promoción minera del programa de inversiones del sector minero.
- 19/ La economía solidaria es de gran importancia para el desarrollo del país y el cooperativismo es la expresión que ha obtenido mayores niveles de desarrollo. El sector cooperativo capta más de la cuarta parte del ahorro tradicional, maneja más del 50% de la producción nacional de algodón y de café y es el ter-

- cer exportador de este grano. Además, participa activamente en el campo de la salud, la educación, el transporte y la construcción de vivienda.
- 20/ Las unidades involucran a exportadores que tienen en común un producto, un mercado o un canal de comercialización. Han demostrado ser un vehículo efectivo para expandir los servicios de Proexport y establecer un canal de comunicación apropiado entre la entidad y los exportadores, logrando, a través de los programas exportadores a tres años, vínculos de más largo plazo entre todos los agentes involucrados.
- 21/ Esta campaña se realizará en estrecho contacto con los gremios de la producción e incluirá seminarios, talleres de trabajo, edición de folletos, etc. por medio del cual los empresarios conozcan la generalidad de estas tecnologías y su importancia en los negocios de productividad y competitividad.
- 22/ Durante 1993 se presentaron del orden de 15.500 accidentes en las carreteras de Colombia, equivalente a un accidente y medio por cada kilómetro de red troncal.
- 23/ El promedio de descantamientos fue durante 1993 de 7 al día, mientras que en países desarrollados el promedio puede llegar a ser 7 al año.
- 24/ En promedio, los equipos VOR para apoyo de aeronaves en curso han cumplido su vida útil en un 56%, y los sistemas de radar y aterrizaje en un 36%. Sólo cubren, además, el 50% del territorio nacional.
- 25/ En la actualidad, el 34% de las pistas y el 18% de los terminales requieren rehabilitación. Adicionalmente, el 83% de los aeropuertos no cuentan con cerramientos.
- 26/ En 1993, la productividad de los puertos se había incrementado en un 60% frente a 1989 y los tiempos de espera en un puerto se habían reducido de seis a tres días.
- 27/ El crecimiento de la oferta vial urbana es inferior al 1% anual, en tanto que el parque automotor ha venido creciendo a ritmos del 8% anual.
- 28/ Los costos a los usuarios, representados en altos niveles de congestión y bajas velocidades de los 15,6 millones de viajes diarios, que se realizan en las 13 ciudades más populosas del país, se estiman en \$1.9 billones.
- 29/ Al excluir los subsidios, el gasto de inversión pasó de 1,08% del PIB entre 1990-94 al 0,96% para el periodo 1995-98.
- 30/ Entre dichos minerales se cuentan la roca fosfórica, el azufre, el yeso, el cobre, la bauxita, el oro, las esmeraldas y el platino.
- 31/ La Ley 141 de 1994 crea el Fondo Nacional de Regalías con el fin de financiar y cofinanciar proyectos en materia de conservación del medio ambiente y otros proyectos de carácter regional, con los recursos no asignados a departamentos y municipios productores.
- 32/ Esta característica lo diferencia claramente de las funciones de control y auditoría.



SOY TU AMIGO, EL OLEODUCTO

Cuando me construyen, doy trabajo. A mi paso dejo vías que acortan distancias, llevan progreso y bienestar.

Soy el oleoducto. El amigo que avanza abriendo caminos, uniendo a todos los colombianos. Un amigo así hay que cuidarlo.

No dejes que me maltraten. Por mis venas corre el futuro de Colombia.



ES EL TIEMPO DE LA GENTE