



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA  
(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV- Nº 6

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 9 de febrero de 1995

EDICION DE 80 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY No. 172 DE 1995 SENADO, 164 DE 1995 CAMARA *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998*

##### 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. 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 traumas 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"<sup>1</sup>.

La persistencia de múltiples formas de violencia está asociada en parte a la incapacidad del sistema económico de irradiar sus beneficios al conjunto de la sociedad, aunque también a la reproducción de una cultura de intolerancia que corroe profundamente las bases de nuestra sociedad. Mediante el aumento significativo en la inversión social y el establecimiento de objetivos sociales explícitos de la política económica, "El Salto Social" debe ser concebido como una propuesta de paz, una invitación a participar en un amplio proceso de reencuentro de todos los colombianos. El fortalecimiento de la sociedad civil, la definición de reales espacios democráticos para su participación y el desarrollo de una cultura de paz, basada en la tolerancia y en el respeto por la diferencia, son complementos nece-

sarios de las estrategias económicas y sociales en el objetivo esencial de construir una nueva sociedad en la que podamos convivir pacíficamente.

##### 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 indisociables. 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 cinco 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 realzado la importancia de los gastos en educación, en salud y 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. Por ello, "El Salto Social" se orienta a garantizar el acceso de toda la población a los bienes **meritorios**, es decir aquellos bienes fundamentales que la sociedad debe comprometerse a garantizar efectivamente a todas las personas como elemento esencial para su bienestar y participación en la vida democrática, que materializan los derechos sociales consagrados en nuestra Carta Política. En síntesis, la política social no puede limitarse a preparar colombianos más productivos, sino que debe contribuir a formar y desarrollar el nuevo ciudadano, en tanto que la equidad y la solidaridad deben ser objetivos fundamentales de la política económica.

**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 cuatro 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 tecnológico del país en un momento determinado; (b) la infraestructura; (c) el medio ambiente; y (d) el capital cívico institucional, que comprende los mecanismos de organización y participación de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, y de organización del Estado para poner en práctica soluciones orientadas a garantizar el bienestar colectivo. El reconocimiento de la importancia de todos estos factores en el crecimiento económico 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, el deficiente desarrollo institucional y el estado inadecuado de la infraestructura del país han sido señalados ampliamente en los últimos años 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 mayores recursos a la inversión en el 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 y la sociedad civil contribuyan 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 favorables 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 conjugue 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, la participación ciudadana, la concertación económica y social, y la competencia y participación privada en la provisión de los bienes y servicios públicos) son elementos de un mejor Gobierno. Sin embargo, requieren 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. En particular, la inversión en la formación de capital cívico institucional debe ser promovida sistemáticamente para acrecentar una cultura más igualitaria, con un tejido social más horizontal y denso, más articulado y organizado, y con mayor capacidad de asumir nuevas y más complejas responsabilidades.

**5. El desarrollo requiere del reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.** La diversidad étnica, cultural y regional es uno de los mayores activos con que cuenta la sociedad colombiana y, en particular, es una fuente de dinamismos que deben ser aprovechados en función de las transformaciones que se aspiran llevar a cabo bajo el modelo alternativo de desarrollo. Por este motivo, el Plan valora e impulsa un reconocimiento positivo a dicha diversidad y la impulsa en los programas propuestos.

### III. EL EMPLEO Y LA EDUCACION: PUNTOS FOCALES DEL PLAN DE DESARROLLO

El empleo productivo y la educación son los puntos vitales 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 empleos se basa en tres elementos. El primero es una política macroeconómica sana. El segundo 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. El tercero 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, a su vez, 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 condi-

ciones 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.

La educación, el segundo elemento articulador del Plan, establece también estrechas relaciones entre lo económico y lo social, y entre estas dimensiones y la ambiental. Gracias a la educación, la cultura se vuelve parte de la vida cotidiana, se desarrollan las capacidades creativas, se aprenden los patrones de comportamiento necesarios para una mejor vida en sociedad y se difunden los valores de respeto a la naturaleza. La educación transmite y produce conocimiento que, a su vez, genera ventajas especiales a los pueblos y posibilidades permanentes de desarrollos sólidos y versátiles. Por ello, las diferentes propuestas de "El Salto Social" contemplan la educación como componente fundamental, no sólo en su dimensión escolar, sino en los logros planteados en temas como el ambiente, el empleo, el desarrollo productivo, científico y tecnológico, la participación ciudadana, la equidad con la mujer, la protección y desarrollo infantil, y la paz.

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 EVOLUCION ECONOMICA

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 conjunto de la economía que se alcanzarán en 1994 (17.7 y 24.3% del PIB, medidos 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 de la inflación a bajar a ritmos acordes con las metas periódicamente fijadas por las autoridades monetarias. 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 agropécuaria 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, un aumento en los niveles de pobreza y una proporción dramática de población rural en condiciones de indigencia, 37% en 1992.

En 1994, aunque la tasa de desempleo se mantuvo en niveles bajos para los patronos del país, se frenó la tendencia al aumento en la tasa de ocupación, en medio de una fuerte elevación de los ingresos reales de los trabajadores más calificados. La coincidencia de estas dos últimas tendencias parece estar indicando que el mercado laboral ha comenzado 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 bajar 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 crecimiento mucho más rápido 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 piedras preciosas). En los diez primeros meses de 1994, dicho crecimiento se aceleró ligeramente, pese a los efectos adversos de la crisis venezolana: en efecto, las exportaciones menores crecieron 8.6% en relación con los mismos meses de 1993 (10.5% si se excluyen las piedras preciosas).

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 encontraba 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, indica que la tasa de cambio para las exportaciones menores se encontraba 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 había reducido un 24% en relación con dicho período. (Cuadro 2.1).

La productividad total de los factores ha mostrado un crecimiento lento en las últimas décadas: sólo 0.8% anual entre 1966 y 1994. Sin embargo, entre 1966 y 1974, su crecimiento fue alto y sostenido, destacándose principalmente el período 1971-1974, durante el cual tuvo un aumento anual del 2.3%. De 1974 a 1989, la productividad experimentó una desaceleración y fuertes altibajos: una caída fuerte a mediados de los setenta y nuevamente durante el primer lustro de los ochenta y una recuperación durante el segundo lustro de esta misma década. En lo corrido de los noventa, el ritmo de crecimiento de la productividad total de los factores ha sido inferior al observado en 1986-1990 y obviamente a los registros de los países en desarrollo más exitosos. Sin embargo, a partir de 1992 se ha recuperado, alcanzando registros cercanos al 2% en los dos últimos años.

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. Por otra parte, según se verá en la sección siguiente, el inadecuado estado de la infraestructura, especialmente vial, genera fuertes sobrecostos 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 alcanzó sólo un 7.3% 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 5.2% 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\$8.300 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. EL ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA

La infraestructura y sus servicios relacionados contribuyen al desarrollo de un país al incrementar la productividad de los factores económicos, permitir la diversificación de la producción y la comercialización, aumentar la calidad de vida de los habitantes y responder a las necesidades de una población en crecimiento.

En las dos últimas décadas el país ha experimentado grandes avances en el desarrollo y cubrimiento de su infraestructura. Se han construido alrededor de 5.800 kms. de nuevas carreteras, duplicando la longitud de la red troncal nacional; se ha cuadruplicado la capacidad instalada de energía eléctrica y se han instalado 2.2 millones de nuevas líneas, multiplicando por cinco la oferta telefónica. De ésta forma, entre 1970 y 1994, se incrementó la cobertura de los servicios de electricidad del 47% al 87% y se triplicó la densidad telefónica, que alcanzó en 1994 doce líneas por cada 100 habitantes.

Sin embargo, ni el acervo ni la calidad de la infraestructura existente están acordes con la demanda generada por el crecimiento de la economía, ni son los adecuados para que el país pueda enfrentar los retos de la apertura y de la competencia mundial, en un contexto de internacionalización de la economía. Existen, en efecto, ineficiencias en la prestación de los servicios, que han ocasionado sobrecostos importantes al sector productivo y a la Nación. En el sector transporte, los principales sobrecostos han sido generados por el mal estado de las vías, las bajas especificaciones de diseño, que aumentan los costos operativos y causan problemas de accidentalidad, y la ineficiencia del Estado para ejecutar obras a costos y plazos míni-

mos. Según estimativos del Departamento Nacional de Planeación, los sobrecostos anuales del sector vial ascienden a \$1.4 billones de pesos. Adicionalmente, existen sobrecostos por un inadecuado uso del transporte multimodal, equivalentes a \$200.000 millones, ya que el uso de los modos fluvial y férreo es muy reducido. De otro lado, en todos los medios de transporte (incluido aéreo, fluvial y férreo), la falta de una política de mantenimiento ha generado tal grado de deterioro y atraso, que se requieren más de \$400.000 millones para su rehabilitación y modernización.

Los sobrecostos generados por el sector eléctrico se deben principalmente a distorsiones generadas por la estructura tarifaria, a racionamientos severos durante algunos períodos y a una gestión ineficiente que se refleja en altos niveles de pérdidas y en ausencia de programas de ahorro de energía. Estos sobrecostos ascienden al año a \$550.000 millones. En el sector comunicaciones, los principales sobrecostos corresponden a problemas de disponibilidad del servicio, su calidad y distorsiones en tarifas. Anualmente ascienden a \$189.000 millones.

De otro lado, los indicadores del acervo de la infraestructura colombiana son bajos si se comparan con los de países latinoamericanos de similar grado de desarrollo. Así, por ejemplo, la capacidad de generación eléctrica era en 1990 de 273 Megawatts por cada millón de habitantes, por debajo del promedio latinoamericano de 346. Los indicadores de disponibilidad de vías, sitúan también a Colombia en un lugar poco destacado: 9 kms. pavimentados por cada mil kilómetros cuadrados y 96.5 de vías totales por igual superficie, por debajo de los promedios latinoamericano de 19 y 117.5 kms, respectivamente. La disponibilidad de líneas férreas es también baja: sólo 100 kilómetros por cada millón de habitantes, comparado con 250 kilómetros para el promedio de América Latina. Por el contrario, la densidad telefónica es relativamente alta en relación con otros países latinoamericanos. En 1990 Colombia tenía una densidad de 8.8 líneas por cada 100 habitantes, mientras que Venezuela presentaba una densidad de 7.7 y México y Chile de 6.5 (Cuadro 2.2).

En lo que respecta a la calidad del servicio, Colombia debe realizar importantes mejoras para lograr niveles similares a los de otros países latinoamericanos. En el campo energético, las pérdidas en 1990 eran del 22%, casi el doble del promedio latinoamericano de 14%. En el área vial, la red pavimentada de Colombia es sólo el 9% de su red total, frente a un promedio de 16%. Del total de la red pavimentada colombiana, el 42% se encontraba en buen estado, frente a 38% para el promedio de América Latina. En telefonía, el desempeño colombiano es bastante mejor que el del resto de América Latina: sólo 6 fallas por cada 100 líneas, frente a un promedio latinoamericano de 36.

En el Reporte de Competitividad Mundial de 1994, tras la evaluación de ocho factores de competitividad que determinan la viabilidad de las empresas en un determinado país, Colombia fue incluida por primera vez dentro del grupo de 44 naciones, seis de las cuales son latinoamericanas. El país ocupó el puesto 30, cuarto lugar en Latinoamérica, por encima de países como Venezuela, Brasil, Italia, Hungría, Indonesia y Polonia. Sin embargo, en la clasificación del factor infraestructura, el país ocupó el puesto 36, ubicándose de último entre los países latinoamericanos. Si bien

Colombia se situó entre los primeros cinco países en producción de carbón y crudo, generación eléctrica, importaciones netas de crudo y derivados e inversiones públicas en telecomunicaciones, obtuvo los lugares más bajos en encuestas a los empresarios en indicadores de gestión tales como reinversión en infraestructura, estado de las vías, transporte aéreo, servicio férreo, accesibilidad a los puertos, servicio de telecomunicaciones, costo del servicio de larga distancia internacional y distribución de energía eléctrica.

El país debe asignar, por lo tanto, una buena parte de su inversión pública y privada tanto a ampliar su infraestructura, como a mejorar la calidad de prestación de servicios en la existente. Sólo así podrá enfrentar en forma exitosa los retos de la apertura económica y la internacionalización de la economía, en un mercado mundial cada vez más integrado y competitivo.

### III. 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 redujo del 58.9 al 20.6% entre 1973 y 1993 en las cabeceras municipales, en tanto que en las rurales cayó 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 2.3). 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 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 69.5% 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. 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, pese al aumento de la participación laboral. Finalmente, está asociada con la interrupción, en el segundo lustro 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 mejora 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 2.4).

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 alcanzó, 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. Además, si bien el gasto público en educación ha tenido en Colombia una tendencia levemente ascendente, ha estado sujeto a fluctuaciones cíclicas y a una asignación que en algunos casos no beneficia a los sectores más pobres, en particular aquella destinada a la educación superior. Su nivel (3.07% en 1993) es inferior al de muchos países latinoamericanos con niveles similares de desarrollo.

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 evidencian 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, pero acusan grandes diferencias por regiones y grupos socioeconómicos y un preocupante aumento de la carga de enfermedad por traumas y violencia. No obstante, el acceso a los servicios de salud sigue siendo limitado e inequitativo: 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 alcanzó un 29% y en el quintil más pobre de la población un 32%. La cobertura de los sistemas de seguridad social sigue siendo baja para un país como el nuestro (20% de la población) e irrisoria en las áreas rurales y en los estratos más pobres de la población. Si bien el gasto público en salud ha venido incrementándose desde 1990, los bajos niveles históricos de ejecución, indican una inadecuada gestión de muchas de las instituciones del sector.

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 aumentando de 1.7 a más de 1.9 millones entre 1985 y 1993. La falta de conexión a 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 2.5). 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 desigualdades 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 es mayor de siete años. Ello tiene una incidencia decisiva sobre la capacidad para generar ingresos, dados los diferenciales significativos de remuneraciones 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 ocupados son en mayor proporción trabajadores por cuenta propia, ayudantes familiares y servicio doméstico, mientras que los no pobres tienden a ser empleados particulares o del Gobierno. 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, en los hogares pobres esta proporción es apenas del 4%.

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 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 y una menor educación de los jefes de hogar y de sus cónyuges, en comparación con otras regiones del país.

Este estudio y aquellos realizados por la Misión Social del DNP, han mostrado la diferencia muy marcada que tienen distintos subsidios otorgados por el Estado sobre la distribución del ingreso. 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), de educación primaria y los del ICBF. En todos ellos, más del 60% del gasto público se destina al 40% de los hogares más pobres. En otros casos, entre el 40 y el 60% del gasto lo reciben estos hogares: es el caso de los programas de educación secundaria y salud pública, de los subsidios cruzados del sistema de seguridad social y de aquellos que se otorgan a través de las tarifas de acueducto, 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.

#### IV. VIOLENCIAS Y JUSTICIA

Una de las grandes paradojas del país es la coexistencia de un desempeño económico satisfactorio, con altísimos niveles de violencia. En efecto, mientras Colombia ha alcanzado importantes transformaciones en el campo del desarrollo económico, aún no ha podido construir una sociedad moderna, basada en el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil. Este contraste ha llevado a una profunda crisis social y política, que ha contribuido a la violencia y a la criminalidad que sufre hoy el país.

Las manifestaciones de esta violencia y criminalidad son variadas en términos de actores y expresiones regionales y se entrelazan entre sí de manera compleja, de tal forma que es difícil delimitarlas con precisión. En este proceso inciden, además, otras causas que la instigan: las fuertes desigualdades económicas y sociales, la presencia de grupos gestores de violencia, la proliferación del porte de armas y el abuso en el consumo de bebidas embriagantes, entre otros factores.

No es fácil establecer la identidad de los agentes promotores de la violencia y la criminalidad y menos aún si éstos se encuentran organizados o dispersos. De los 28.173 homicidios cometidos en el país en 1993, únicamente el 6% es atribuible a la

guerrilla, al narcotráfico o a los grupos paramilitares, mientras el 94% es el resultado de la acción de agentes difusos. Estos últimos corresponden a diversos tipos de violencias, enraizadas en la vida cotidiana, que se despliegan tanto en ámbitos privados como públicos.

De otro lado, los grandes esfuerzos que han llevado a cabo las fuerzas armadas en los últimos años, han permitido desarticular en buena medida los aparatos armados del narcotráfico, de los grupos de justicia privada y de los paramilitares. En alguna medida, sin embargo, ello ha resultado en una atomización de estos actores en pequeños grupos que continúan siendo responsables de los altos niveles de criminalidad del país.

La búsqueda de soluciones políticas al conflicto armado guerrillero que han llevado a cabo las últimas Administraciones ha permitido la desmovilización de cinco organizaciones alzadas en armas y la reincorporación de casi 4.000 personas a la vida civil del país, acelerando el aislamiento político y social de la lucha armada en el país. No obstante, esto condujo a nuevos focos de violencia en algunas ciudades a partir de la conformación de Milicias Populares, en una intención de la guerrilla por encontrar arraigo en asentamientos subnormales de varias ciudades.

El crecimiento de la criminalidad urbana ha significado un aumento en la sensación de inseguridad por parte del ciudadano común. Esta incertidumbre se ha visto reforzada por la desconfianza producida ante la degradación de algunos miembros de las instituciones creadas para proteger la sociedad y por el distanciamiento del ciudadano frente a algunas instituciones y procedimientos destinados a dirimir los conflictos, lo que crea en la población un sentimiento de indefensión que inhibe la colaboración ciudadana con las autoridades.

En las zonas rurales, la población civil sufre cotidianamente los efectos de los conflictos armados entre la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares y la fuerza pública. La débil presencia del Estado en estas regiones, ha hecho más difícil el eficiente tratamiento de las fuentes de la violencia.

Paralelamente con el nuevo panorama que ofrecen las violencias en el país, muchas se asocian con una muy definida racionalidad económica, que ha encontrado en el delito una importante fuente de ingresos. El enorme poderío económico de sus actores les permite, además, corroer la justicia e incrementar la impunidad. También las organizaciones guerrilleras que hoy operan, manejan una clara mentalidad empresarial, que las convierten en agentes económicos que han tendido a realizar acuerdos de convivencia con otros actores de violencia para proteger sus ganancias.

Entre 1990 y 1993 en promedio se denunciaron al año en el país 208.000 delitos, 49% contra el patrimonio económico, 43% contra la vida y la integridad personal, 7% contra la seguridad pública y 1% contra la libertad individual y otras garantías. Estas cifras de criminalidad, a pesar de sólo tener en cuenta los delitos denunciados, muestran la alta inseguridad a la que se ve sometida la ciudadanía.

Los delitos contra la vida y la integridad personal son la primera causa de la pérdida de los años de vida saludables de la población colombiana (26%), por encima del de las enfermedades transmisibles (22%). Estas lesiones intencionales, en unión con

las accidentales, son responsables del 39% de los años de vida saludables perdidos para toda la población y de un 85% para la comprendida entre los 15 y los 44 años. Los homicidios (la mayoría cometidos con arma de fuego), han aumentado de manera preocupante: pasaron de representar el 12% de los delitos contra la integridad personal en 1958-1963 al 28% de los mismos entre 1988-1993, mientras las lesiones personales disminuyeron del 63% al 45%. La letalidad de las agresiones se ha intensificado. Hoy, de cada cien mil colombianos, 77.5 son asesinados al año, cifra de las más altas en el mundo y muy por encima de la observada para el promedio de 12 países latinoamericanos, 19.8.

En las acciones contra el patrimonio económico, el atraco y el hurto agravado (que requieren altos niveles de organización), han crecido su participación entre 1958-1963 y 1988-1993, pasando, respectivamente, del 3,7% al 14% y del 4,3% al 13% del total de delitos contra el patrimonio económico.

Estos altos niveles de violencia están acompañados, además, de una alta impunidad. Se estima que sólo una quinta parte de los delitos cometidos se denuncian. La administración de justicia presenta, por su parte, altos niveles de congestión, lo cual se evidencia en el número de procesos acumulados, que para 1993 era superior a los 4 millones en todas las jurisdicciones, siendo la justicia penal la que presenta la situación más grave.

En el campo penal, sólo 20 de cada 100 delitos se denuncian y de estos 14 prescriben. De los seis restantes, sólo tres terminan en sentencia. La acumulación anual en este campo, es decir el número de procesos pendientes al finalizar el año frente a los que ingresan es del 41%. Se observan, además, problemas de organización, coordinación, comunicación y aplicación de criterios y procedimientos por parte de los organismos que apoyan la labor de investigación criminal, lo cual afecta los niveles de eficiencia.

La jurisdicción contencioso-administrativa, inicialmente considerada como la de mayor rendimiento, ha venido sufriendo congestión, especialmente en los asuntos laborales y contractuales. La duración promedio de un proceso en esta jurisdicción es de 3 años.

La congestión y el atraso tienen más su origen en problemas de organización y gestión, y no necesariamente en el número de juzgados, materiales, equipos o recursos, si se tiene en cuenta que los resultados obtenidos no han mejorado, pese al aumento de recursos humanos y financieros. Las principales causas administrativas de la sobrecarga de procesos, podrían estar relacionadas con la existencia de zonas grises en materia de competencias, la debilidad en los mecanismos de planeación y gerencia sectoriales, la carencia de medios tecnológicos y la inadecuada distribución regional de los recursos. Además, las instancias no judiciales de resolución de conflictos no funcionan en forma adecuada por la carencia de una reglamentación específica y de un conocimiento del ciudadano común sobre el funcionamiento de dichas instancias.

#### V. 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 56.000 especies de plantas fanerógamas y más de 1.000 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 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, que 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; (6) la reducida investigación 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; y (7) la ineficacia de la administración pública para afrontar y orientar soluciones concretas a los problemas ambientales.

A la fecha, más del 30% de la cobertura forestal nativa ha sido destruida. Este proceso continúa, ya que se siguen desforestando 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 48 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. El rendimiento hídrico promedio es de 58 lts/s/km<sup>2</sup>, que presenta notables variaciones interregionales e intertemporales como resultado de los ciclos hidrológicos. Así, existen zonas donde estos rendimientos superan los 140 lts/s/km<sup>2</sup> 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 altillanuras de la Orinoquia. Por último, el país cuenta con los océanos Pacífico y Atlántico, ecosistemas vitales para el desarrollo sostenible.

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 23% de la población no dispone del suministro de agua 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, con sobreexplotación en algunos acuíferos de 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. Igualmente se han degradado ecosistemas de alta productividad ictiológica como ciénagas, manglares y arrecifes de coral. En las zonas costeras se presentan altos niveles de contaminación en los puertos.

Por sus características geológicas, topográficas y climáticas, Colombia es un país propenso a sufrir desastres naturales como terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos, avalanchas y huracanes, entre otros. Los eventos que más afectaron el territorio nacional en 1993 fueron: inundaciones (76.5%), vendavales (14,1%), deslizamientos (4%), sismos (2.9%), erupciones volcánicas y otros (2.5%). A pesar de que los sismos se presentan en un porcentaje menor, su capacidad de destrucción es grande. La

región Pacífica es de alta vulnerabilidad sísmica y tsumagénica (maremotos), situación que conlleva riesgos de inundación y destrucción.

Por otra parte, unida a la deforestación y al mal uso de los recursos hídricos, se presenta una degradación permanente del suelo. El 49.5% de los suelos 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. Ello exige un uso apropiado del suelo y la utilización de tecnologías y prácticas de cultivo adecuadas a las condiciones locales. No obstante, la deforestación, los conflictos por 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 la capacidad productiva de los suelos.

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 vulnerables 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 organismos patógenos 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 1.044 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. Además, los problemas de calidad de aguas originados por fuentes no puntuales han sido estudiados inadecuadamente en el país. Estimativos preliminares sugieren que la aplicación de pesticidas en 1.2 millones de hectáreas, que se dedican a los ocho 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 sugieren que en algunas zonas del país pueden existir problemas importantes de contaminación por escorrentía y percolación agrícola.

El manejo de aproximadamente 14.000 tons. de residuos sólidos domésticos producidos diariamente

en el país es aún muy deficiente. Algunas ciudades como Santafé de Bogotá, Medellín, Cartagena 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 producidas diariamente ocasionan problemas ambientales críticos.

Los niveles de contaminación del aire en algunas de las principales ciudades del país como Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín y Sogamoso 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 contaminación, 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, Barrançabermeja y Cartagena-Mamonal.

En las últimas décadas se han identificado amenazas al medio ambiente cuya naturaleza es de carácter global, y que para su solución requieren de acciones concertadas a nivel mundial. Dentro de estas amenazas, las principales son: (1) la creciente emisión de gases, tales como el metano y dióxido de carbono, que pueden tener como efecto el calentamiento de la superficie de la tierra y los cambios subsecuentes en el clima; (2) la producción de sustancias que destruyen la capa de ozono, tales como los fluorocarbonados, que tienen como efecto la penetración de rayos ultravioletas a la superficie de la tierra, con graves consecuencias para la vida en el planeta, y en particular para la salud humana; (3) la destrucción masiva de los bosques, en particular de los tropicales, con el consecuente declive de la biodiversidad y posibles desequilibrios ecológicos; (4) la sobrepesca, las prácticas inadecuadas de aprovechamiento de los recursos del mar y costeros, y la contaminación de los océanos, que ponen en peligro la existencia de ecosistemas críticos para la vida marina.

Adicionalmente, es necesario subrayar una amenaza que se cierne sobre los países en desarrollo en su camino hacia el desarrollo sostenible: la tendencia que se observa en el comercio internacional de utilizar lo ambiental como una barrera para impedir el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados. Así lo confirma la reciente experiencia de Colombia con atún y las diversas situaciones presentadas con la exportación de pieles de los zocriaderos, las flores y el carbón, para mencionar los casos más significativos.

De otro lado, la carencia de una política explícita de población que oriente y articule acciones en la búsqueda de metas de crecimiento, estructura y distribución poblacional, así como de la relación entre pobreza y medio ambiente, se traduce en la inexistencia de instancias de articulación y coordinación de acciones entre población y medio ambiente.

La Constitución de 1991 estableció la función ecológica de la propiedad, señaló los deberes y derechos ambientales a cargo del Estado y 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. Acorde con éste mandato, se expidió la Ley 99 de 1993, se creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental. Se fijaron así los principios de una política ambiental coherente, con unas bases jurídicas, institucionales, técnicas y financieras para garantizar una gestión ambiental verdadera, efectiva y eficiente. Estas reformas ya iniciadas, deben continuar en este cuatrienio con la organización y puesta en marcha del Sistema Nacional Ambiental y la inclusión de lo ambiental como un factor de desarrollo en las políticas y programas que adelante el Estado.

## VI. ESTRUCTURA Y TAMAÑO DEL ESTADO COLOMBIANO

La Constitución de 1991 incorporó y amplió el principio de intervención estatal que las reformas de 1936 y 1968 le habían incluido a la vieja Constitución de 1886. Así, se establecen como parte de los objetivos de la intervención estatal, "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes"; "distribuir en forma equitativa las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y "la preservación de un ambiente sano". Crea, además, un complejo sistema de planeación nacional y regional, articulado en torno a un sistema nacional de planificación, donde están representados las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Así mismo, la nueva Carta Política incluyó la noción de "democracia participativa", instrumento que permitió la creación de nuevos espacios de interacción entre el Estado y la Sociedad Civil, tales como la autonomía relativa de las élites locales y regionales, y la planeación participativa. Con ello, además, se fortalecen procesos como la descentralización, la concertación económica y la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos y sociales.

Si bien en la década de los noventa el gasto público se incrementó en forma notable, en parte como respuesta a los cambios institucionales y a las nuevas responsabilidades consagradas en la Constitución de 1991, el Estado colombiano es pequeño en comparación con países de similar nivel de desarrollo.

Medido por el tamaño del gasto público, el Estado colombiano ha mostrado un ritmo de crecimiento escalonado a lo largo de las últimas décadas: de representar 12.6% en la primera mitad de los años sesenta, 20.0% en igual período de los setenta y 25.5% durante el primer lustro de los ochenta, alcanzó un nivel de 30.2% en promedio entre 1990 y 1994. Tanto en los años setenta como en la década actual, el principal impulsor del gasto fue la Administración Pública, mientras que en los años ochenta este papel correspondió a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (gráfico 2.1 y cuadro 2.6)

No obstante lo anterior, el Estado colombiano medido a través del gasto del gobierno central, sigue teniendo un tamaño normal o es incluso relativamente pequeño. En efecto, en 1992 los gastos del gobierno central colombiano como proporción del PNB eran muy inferiores a los de los países desarrollados. Eran, igualmente más bajos que los de los países asiáticos de rápido crecimiento (NICs), y se encontraban entre los más bajos de América Latina. Aun, si se tienen en cuenta los

aumentos más recientes, estas afirmaciones siguen siendo válidas.

En términos estructurales, el Estado colombiano ha experimentado dos cambios importantes en los últimos años. El primero es la apertura a la actividad privada de sectores tradicionalmente reservados al sector público, tanto en infraestructura, como en servicios sociales (seguridad social). Este proceso ha estado acompañado, en forma todavía incipiente, por el desarrollo de marcos regulatorios apropiados, que garanticen la competencia en la prestación de los servicios hasta donde ésto sea posible, y la defensa de los consumidores. Por otra parte, algunos de los ensayos iniciados de apertura de la infraestructura a agentes privados, ha implicado riesgos elevados para el Estado en forma de garantías de rentabilidad de diferente tipo, que en algunas ocasiones pueden resultar onerosas. El avance de este proceso requiere, por lo tanto, de la consolidación y desarrollo de regulaciones apropiadas y de mecanismos de participación privada, en los cuales este sector asuma efectivamente los riesgos que implica toda actividad de inversión.

El segundo cambio importante que viene experimentando el Estado colombiano es la transferencia de responsabilidades políticas, fiscales y de gasto público a los niveles subnacionales de gobierno. Las transferencias de recursos y responsabilidades fueron consagradas en los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional y en sus desarrollos posteriores, fundamentalmente en la Ley 60 de 1993 de Competencias y Recursos. Este proceso no ha estado acompañado, sin embargo, de un fortalecimiento institucional de la débil estructura fiscal de las entidades territoriales, sobretodo de los departamentos. Como resultado de ello, las finanzas de las entidades territoriales han mostrado una dependencia cada vez mayor de transferencias del nivel central.

El cuadro 2.7 presenta la evolución de los ingresos y gastos del sector público por niveles de gobierno. Allí se observa que mientras en 1981 los ingresos propios de los departamentos constituían el 19.3% de los ingresos totales del sector público y 3.2% del PIB, en 1994 representaban tan sólo 7.9% de los ingresos totales del sector público y 2.7% del PIB. En el mismo período, el gasto total de los departamentos como proporción del PIB se incrementó de 5.2% a 5.6%. Como consecuencia de estas tendencias, el grado de dependencia fiscal de los departamentos aumentó en forma considerable. Así, mientras en 1981 la relación de ingresos propios a gasto era de 0.61, para 1994 había disminuído a 0.47.

La estructura fiscal de los municipios ha sido más dinámica. Sus ingresos propios crecieron en términos reales entre 1981 y 1994 a una tasa de 7.5% anual, superior al crecimiento del PIB, aunque inferior al crecimiento de los ingresos del nivel central (11% anual). Por este motivo, aunque los ingresos propios de los municipios aumentaron como proporción del PIB, del 2.2% a 3.5%, su participación en los ingresos totales del sector público disminuyó del 13.3% al 10.3%. Por su parte, los gastos de los municipios se incrementaron en forma más dinámica, del 3.3% a 6.8% del PIB; por este motivo, el grado de autonomía fiscal cayó, aunque a un ritmo inferior al de los departamentos: del 0.57 a 0.51 entre 1981 y 1994.

Esta excesiva y creciente dependencia fiscal, así como la lentitud del proceso efectivo de transferencia de responsabilidades y competencias podrían

convertirse, si no se corrigen a tiempo, en una seria amenaza para las finanzas públicas consolidadas. Al tiempo que se consolide en los próximos años la transferencia de competencias y recursos, es necesario fortalecer institucional y fiscalmente a las entidades territoriales, para evitar que el proceso de descentralización reduzca la eficacia de la acción pública o termine por perjudicar la estabilidad macroeconómica.

### 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 5.7% anual entre 1994 y 1998 (Capítulo 4). El crecimiento del PIB per cápita, del 3.8% 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 Plan.

#### 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 competitivas. 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 y la reversión gradual del proceso de apreciación del peso observado entre 1991 y 1994 son, 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 reflejó en la tendencia a la revaluación del tipo de cambio, ha provenido de los flujos de capital del sector privado. En efecto, pese a la bonanza cafetera, en 1994 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se acercó a 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 cambiario. 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 déficit corrientes significativos aun cuando se inicie la bonanza petrolera en 1997 y 1998. Como, además, 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 ella las medidas acordadas entre el Gobierno Nacional y el Banco de la República, buscan contrarrestar tanto la presión sobre el mer-

cado 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 reversión de la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real observada en los últimos años.

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 un proceso gradual de devaluación de la tasa de cambio real en un marco de reducción persistente de la inflación.

#### II. FORTALECIMIENTO DEL AHORRO DOMESTICO

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 doméstica proviene, en el caso del petróleo, de los ingresos fiscales asociados a dicha actividad, 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 superiores al 8% del PIB, el ahorro privado disminuyó del 14.1 al 7.3% del PIB durante la década actual. Como resultado de ello, en 1994, el ahorro nacional, equivalente al 15.5% 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 patrones del país) y al abaratamiento que han experimentado los bienes de capital en los últimos años, la tasa de inversión real podrá mantenerse en niveles altos, superiores al 24% del PIB, con lo cual el país podrá crecer a los ritmos previsibles en los próximos años (5.7% 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.

Las tasas de interés deberán ser también uno de los factores que estimulen la recuperación del ahorro privado sin que se conviertan en un obstáculo para el crecimiento de la inversión. El proceso de apertura de la economía colombiana junto con el desarrollo del sector financiero y el mercado de capitales permitirá que las tasas de interés domésticas converjan a los niveles internacionales, ya que los diferenciales de rentabilidades interna y externa no pueden mantenerse por plazos largos. La tasa de interés es un poderoso instrumento de estabilización de corto plazo, pero ésta no debe alcanzar niveles que la conviertan en un factor de desestabilización e incertidumbre macroeconómicas, además de estímulo a la especulación financiera o en elemento de presión revaluacionista del tipo de cambio.

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 instrumen-

tos de cobertura de riesgo (futuros, opciones, etc.) e implantar la valoración de portafolios a precios de mercado. Por otra parte, vinculado 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. REDUCCION DE LA INFLACION: PACTO SOCIAL DE PRODUCTIVIDAD, PRECIOS Y SALARIOS

El crecimiento generalizado de los precios constituye a toda luces 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 de inflación. Con este propósito, trabajará conjuntamente con la Junta Directiva del Banco de la República para la definición de políticas macroeconómicas consistentes que permitan simultáneamente bajar paulatinamente 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 permite

reducir la inflación. Permite, además, enfocar el consenso hacia la única variable que en términos económicos permite 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 toda 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 estar enfrentando recientemente fuertes presiones que reflejan la presencia de desequilibrios estructurales que, de no atacarse directamente, impedirían que la tasa de desempleo bajara de un nivel relativamente alto.

El Gobierno pondrá en marcha, por lo tanto, 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. CONSOLIDACION DE LA APERTURA ECONOMICA

La apertura económica ha insertado al país en el 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 negociación, la más ambiciosa de las distintas rondas del GATT, se creó la Organización Mundial de Comercio, OMC, se redujeron las barreras al comercio de bienes, se integró por primera vez (aunque tímidamente) 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. Estos acuerdos fueron ratificados mediante la Ley 170 del 15 de diciembre de 1994. Con base en esta Ley el país debe avanzar hacia la adecuación de nuestras normas internas de comercio exterior al nuevo marco normativo internacional. El Gobierno colombiano será un defensor de estos acuerdos contra las tendencias neoproteccionistas que tienden a hacerlos nugatorios y, hará, por lo tanto, uso activo de los mecanismos de solución de diferencias que se diseñaron en la Ronda.

La Administración ha puesto, 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 discusión nacional sobre la integración hemisférica acordada en la cumbre de las Américas y la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y estudiará mecanismos que permitan una mayor integración con la Cuenca del Pacífico. Algunas de estas acciones se detallan en el Capítulo 10 del Plan.

En materia de política arancelaria, el país propició el diseño de un arancel externo común del Grupo Andino, aprobado en diciembre de 1994, lo cual no excluye la posibilidad de que, en conjunto con los otros países signatarios del Acuerdo de Cartagena, se efectúen los ajustes requeridos para hacer más efectivo el sistema de aranceles escalonados, corrigiendo distorsiones puntuales que existen en los mecanismos de protección.

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 principios 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, establecerá 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 de la OMC y lo utilizará como mecanismo de defensa de aquellos sectores que vienen siendo severamente afectados por importaciones masivas. Rediseñó, igualmente, y continuará mejorando 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 del 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 15.5% en 1998. 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 9% durante la Administración. Dicho gasto neto de transferencias intra-gubernamentales, se elevará, del 30.5% al 33.9% del PIB entre 1994 y 1998, manteniéndose dentro

de patrones normales para países como el nuestro. Este crecimiento es compatible con los objetivos macroeconómicos señalados en el Capítulo anterior y con un crecimiento del PIB del 5.7% 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. LA RECOMPOSICION DEL GASTO PUBLICO

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. La 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 14.5% 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 destinadas al sector social se incrementarán del 5.83% al 11.45% del PIB entre 1994 y 1998. Para el promedio del cuatrienio 1995-1998, dichos recursos alcanzarán el 10.39% del PIB, con un crecimiento real del 101% en relación con el cuatrienio anterior.

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 vivienda social rural y urbana, empleo, asistencia alimentaria y apoyos 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 puntal el futuro Ministerio de la Cultura, también recibirá un aumento importante de recursos.

#### B. La 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 estaría financiando la mitad de la inversión total en el sector.

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 forma 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 del Estado. El desarrollo tecnológico agropecuario se incluye dentro del plan nacional de ciencia y tecnología.

La deficiente 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 \$23.5 billones de pesos, un 103% más que en los cuatro años precedentes. Ello implica que las inversiones en estos sectores deberán incrementarse en casi 4 puntos del PIB, del 5.83 en promedio del cuatrienio anterior al 9.63% en esta Administración. Este crecimiento se compone de un incremento sustancial de la participación privada en el sector, así como de un incremento 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 fallas 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 realizarán en el sector de hidrocarburos, aumentarán del 1.49 del PIB en promedio entre 1991 y 1994 al 4.29% 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 51% en términos reales, elevándose del 4.34 del PIB en el período 91-94 al 5.33% 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 0.22% en 1995 al 0.57% 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 se triplicarán entre 1994 y 1998.

#### D. Cambios globales en la composición de la inversión pública

Las prioridades establecidas en el Plan implican cambios importantes en la composición de la inversión pública. La participación sectorial en la inversión total en los promedios de este Plan frente al cuatrienio anterior, indica que el sector social aumenta del 44.7% a una cifra cercana al 55%. También aumentan su participación las inversiones en medio ambiente y en ciencia y tecnología. En la perspectiva histórica, se puede apreciar que el mayor esfuerzo en justicia, defensa y seguridad ya ha culminado. Un leve descenso en la participación de infraestructura en la inversión total 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 EL 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 4.1, 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 2.64% al 4.52% 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 Cúcuta, pasan de un promedio de 5.13% del PIB en el cuatrienio anterior a 7.9% en este período.

El Cuadro 4.1 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 0.8% del PIB en promedio durante el cuatrienio.

c. Para garantizar, sin embargo, un balance fiscal global positivo durante todo el cuatrienio, objetivo que se considera esencial para cumplir con los objetivos macroeconómicos 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 0.23% del PIB durante los cuatro años y las finanzas públicas se encuentran equilibradas en el último año del Gobierno (Cuadro 4.2). 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 3.14% del PIB durante el cuatrienio. El déficit del Gobierno Central es, principalmente, 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 forzosas 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\$1.200 millones de dólares por año a partir de 1996. Esta cifra se obtiene fundamentalmente de la banca multilateral y la emisión de bonos. El resto de las necesidades del Gobierno Central se obtiene 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 el caso del resto de entidades públicas, con lo cual no se presenta una presión global sobre el mercado de capitales.

## II. 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, y empíricamente verificadas para economías como la colombiana. 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. En efecto, estimaciones recientes muestran que la productividad laboral tiene una elasticidad de 0.09 con respecto al gasto público en educación y del 0.06 con respecto al gasto público en salud.

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 4.3, 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 diferentes a 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 crece 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 5.7% anual en promedio durante los cuatro años, superior en 1.2 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 4%, 3 puntos más alto que en el escenario 1, y la industria crece al 5.9%, 2.3 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 que país presentará para el período 1995-98 una sólida balanza de pagos. Si bien se registrará un déficit en cuenta corriente de 4.9% del PIB en promedio, éste se financiara con movimientos autónomos de capital y endeudamiento externo que no comprometen la exposición financiera del país. Como se observa en el cuadro 4.3 el déficit en cuenta corriente neto de inversión extranjera es en promedio 1.7% del PIB, que es compatible con una reversión del proceso de revaluación del peso y, con las necesidades de ahorro externo de una economía con altas tasas de crecimiento. Se observa, además crecimiento dinámico de las exportaciones, que crecen a una tasa promedio de 8.5%, por encima del crecimiento del PIB. Esta dinámica permitirá que las exportaciones no tradicionales incrementen su participación en el PIB de 7.4% a 8.2%; situación que refleja tanto los aumentos en la productividad del sector de exportaciones no tradicionales como la reversión gradual del proceso de revaluación del peso. Por su parte, la balanza de servicios mantendrá el déficit relativo histórico causado por el pago 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 alcanzará en promedio 3.2%. Finalmente, la relación deuda externa total/PIB tendrá una

ligera tendencia a la baja pasando de 0.35 a 0.33 durante el cuatrienio.

### 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 prevee, 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 4.3 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 permitirá financiar la inversión privada, sin poner en peligro las metas inflacionarias, de tasa de cambio y la estabilidad macroeconómica.

## 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 sociales 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 concientemente 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.

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 las decisiones de ambos frentes deben ser simultáneas e interrelacionadas. Las decisiones económicas deberán considerar siempre su impacto social y consultar a los voceros sectoriales. De esta manera, las decisiones de política serán, a la vez, de índole social y económica. De otro lado, la integración entre lo social y lo económico se deberá lograr por la vía privilegiada de los mayores y mejores empleos, donde se expresarán la dinámica económica y la capacidad de las personas y la sociedad para generar riqueza mejor distribuida.

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 sociales ni en el incremento sistemático de su calidad y cobertura. Simultáneamente, se pretendió extender los instrumentos del mercado y la libre competencia para el acceso y la prestación de dichos servicios, pero no se prestó igual atención al mejoramiento de la calidad de la oferta pública, de la cual dependen casi invariablemente los sectores sociales más necesitados, ni se mejoró la ejecución presupuestal en las entidades responsables del sector. Además, la población que habita en las zonas rurales estuvo fuertemente desprotegida y fueron muy pocas las acciones directamente dirigidas hacia ella.

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.

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 géneros. La política social del Gobierno reconoce las diferencias individuales y colectivas de la población y, al mismo tiempo, busca construir condiciones mínimas igualitarias en las condiciones de vida y de participación. De allí la idea de construir un conjunto de bienes y servicios meritorios a los cuales tendrán acceso todos los colombianos, con el apoyo financiero público cuando sus recursos no garanticen el acceso a ellos. 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.

Los beneficiarios del desarrollo social serán, por lo tanto, 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 con mayores capacidades de dominio sobre su vida, sus recursos, su hábitat y sus relaciones con el Estado. Acorde con este principio, 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 todos los colombianos. No obstante, será necesario pres-

tar 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 proveer las condiciones mínimas de bienestar y participación.

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. El mejoramiento de la calidad de los servicios sociales será mecanismo indispensable para garantizar la equidad, de modo que no se reproduzca el esquema tradicional de instituciones y servicios pobres para la población pobre.

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 primarán siempre consideraciones para que el juego de mercado no comprometa la equidad ni restrinja el acceso y la participación equitativa de los más pobres.

Es indispensable aumentar la inversión social e incrementar su calidad y eficiencia. El Gobierno incrementará 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, mediante el mejoramiento de la capacidad de ejecución de las instituciones y la promoción de la participación ciudadana, 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 conciente también de los traumatismos inherentes al proceso de transición hacia la organización descentralizada de los servicios sociales. La descentralización ha encontrado restricciones en la capacidad institucional de los entes territoriales, en la renuencia de 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. El Sistema Nacional de Cofinanciación, a través del cual se canalizarán la mayoría de los recursos nacionales de inversión social diferentes a las transferencias, será fortalecido mediante actividades de capacitación, la reorganización de sus procedimientos y la modernización institucional.

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. En lo fundamental será, mediante un gran compromiso mutuo entre los niveles nacional, regional y local, donde la construcción del nuevo ciudadano encuentra su máxima expresión. 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 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 ocho 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; el apoyo al desarrollo de la juventud; 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 la **Red de Solidaridad Social** se logrará el propósito de apoyar en sus condiciones de vida a grupos de la población especialmente vulnerables y con altísimas restricciones para acceder a los programas sociales públicos; se generarán nuevos mecanismos de fortalecimiento de la generación y transferencia de ingresos. En 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 30% más pobre y vulnerable de la población. Dicha estrategia prevé mecanismos de fácil acceso y de acción integral para 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 que integran la estrategia de la Red de Solidaridad Social utilizarán y reforzarán las estructuras institucionales y financieras existentes para la gestión de los programas sociales: la articulación con los planes de desarrollo municipales, el compromiso del apoyo departamental y el apoyo a las comunidades y municipios para la preparación y presentación de los proyectos, la promoción de la participación de la sociedad civil en la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los proyectos. Los programas específicos de la Red de Solidaridad Social 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.

El manejo adecuado del conocimiento, el desarrollo científico y tecnológico, y el aumento de la productividad constituyen la base del crecimiento moderno y de la competitividad. El desarrollo de las sociedades depende cada vez más del conocimiento que de los recursos naturales y de la disponibilidad de mano de obra. La educación, en tanto transmisión, creación y reproducción del conocimiento, es pieza fundamental del desarrollo humano sostenible. Los programas de ciencia, tecnología y educación deben evolucionar paralelamente a mediano y a largo plazo para que, debidamente orientados, se traduzcan en desarrollo y bienestar social.

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 y la construcción de una ética civil que permita superar todas las inequidades, discriminaciones y autoritarismos en las relaciones sociales. Debe promover valores y actitudes que reconozcan la importancia del enfoque de género en la transmisión y producción del conocimiento y debe vincularse intrínsecamente con el concepto de cultura, pues la educación es esencial en la conservación y la renovación cultural. 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. Esta movilización debe darse alrededor del derecho a la educación como bien público, derecho fundamental y factor esencial del desarrollo.

Con el fin de lograr las metas, se invertirán en el cuatrienio \$12,2 billones, lo que representará en

1998 una participación de 5.3% del gasto educativo y cultural en el PIB. El 74% de este gasto se orientará a la educación preescolar, básica y media (Cuadro 5.1).

### 1. La 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 al 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 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 través de la Red de Solidaridad Social, a madres jefes de hogar en el pago de los costos educativos.

Para el logro de estas metas 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, el aprendizaje y la creación de un ambiente propicio para el desarrollo personal, ético y social de los educandos, serán metas prioritarias del Proyecto Educativo Institucional (PEI) que elaborará cada establecimiento con la participación de la comunidad educativa, constituida por los educadores, los alumnos, los administradores, los padres de familia y representantes de la comunidad. Los PEI serán el principal instrumento para la planeación y la evaluación de cada institución y harán posible la participación y el control social de la educación. El Ministerio de Educación dará las orientaciones para la elaboración del PEI y apoyará a los departamentos en su responsabilidad de dar asistencia técnica a los municipios para que en 1997 todas las

instituciones escolares cuenten con su Proyecto Educativo Institucional.

El mejoramiento de la calidad de la educación implica la mejor formación inicial y continuada de los docentes. El Ministerio de Educación promoverá acciones orientadas a la adecuación de los programas de las facultades de educación a los requerimientos del sistema educativo. Por su parte, la capacitación a los docentes en servicio estará asociada a los requerimientos del PEI y se orientará, prioritariamente, al mejoramiento del desempeño del maestro en el aula.

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 beneficiarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar y de otros programas de atención a los 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. La enseñanza de las ciencias se orientará a estimular en los niños el interés y la curiosidad científica y a la comprensión de la manera como la ciencia y la tecnología afectan la vida social. Colciencias y el Ministerio de Educación promoverán la creación de corporaciones mixtas orientadas a la investigación y desarrollo de procesos y productos pedagógicos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación.

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.

Los contenidos curriculares tendrán en cuenta la diversidad cultural del país. Los programas de etnoeducación, los cuales rescatan valores y conocimientos ancestrales y fortalecen la identidad cultural de los pueblos indígenas, serán apoyados a través de la dotación de material bilingüe y de la profesionalización de sus docentes. De igual manera, se tendrán en cuenta las especificidades culturales de las comunidades afrocolombianas y raizales.

Como complemento a las actividades escolares se prevé la utilización intensiva de los medios de comunicación, en particular del canal de televisión educativa y cultural del Estado, mediante el cual se apoyarán los procesos educativos escolares y extraescolares, la difusión de la cultura y la educación permanente.

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. Para ello será necesario promover la transformación de la cultura organizacional de las instituciones escolares, que las convierta en organizaciones capaces de aprender, de buscar y de procesar

la información requerida para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

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 de los programas educativos.

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 a través de tres tipos de indicadores: la información suministrada por las pruebas de logro, la ampliación de la cobertura asociada a aumentos en eficiencia, y el número de 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 contratará según el número de estudiantes atendidos, con instituciones privadas, solidarias o mixtas, que estén constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro. A través de la Red de Solidaridad Social se otorgarán subsidios a madres jefes de hogar cuyos hijos pequeños estén cursando primaria; la orientación de estos subsidios obedecerá a criterios que garanticen la transparencia en su asignación.

### 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 las oportunidades para continuación de estu-

dios de Educación Media o en el sistema de educación laboral.

El Ministerio de Educación establecerá y divulgará los criterios que sirvan como base para que los establecimientos educativos organicen las distintas modalidades de Educación Media, evitando la dispersión de recursos y la proliferación de áreas de diversificación.

### 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. En razón de sus características, el incremento del potencial científico y tecnológico del país es tarea que corresponde en buena parte a la Educación Superior. Para ello el país requiere de una Educación Superior con vocación investigativa y de comunidades docentes estables.

Corresponde a la Universidad, como institución donde convergen y se difunden las distintas disciplinas, la producción y transmisión de conocimientos, así como la proyección de su trabajo y de sus saberes a la sociedad. La generación de mayores conocimientos sobre la realidad social del país, y las investigaciones dirigidas a dinamizar procesos de cambio en las estructuras sociales, son aportes que debe hacer la universidad colombiana. El fortalecimiento de la ciencia y la tecnología depende en gran parte de la capacidad de las instituciones de Educación Superior para apropiarse y generar conocimiento en las distintas áreas del saber y para lograr su transferencia crítica a otros campos de la actividad social. La relación entre el Sistema de Ciencia y Tecnología y la educación se concreta en la formación de recursos humanos, en la generación de conocimiento sobre la realidad social del país, en los proyectos de investigación realizados conjuntamente con el sector productivo y en el desarrollo de respuestas científicas y tecnológicas acordes con los requerimientos del desarrollo sostenible.

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.

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 necesidades sociales y académicas propias de cada disciplina, siempre en la búsqueda de la excelencia. Los programas acreditados tendrán prioridad en la asignación de recursos estatales para investigación científica y tecnológica, así como de los provenientes del programa de crédito educativo.

El ICFES 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 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 el programa de crédito educativo mediante el cual se otorgarán 180.000 créditos para el pago de los gastos educativos y de sostenimiento de estudiantes meritorios de escasos recursos en todas las regiones del país. Por otra parte, las universidades estatales introducirán medidas que aseguren mayor eficiencia y promuevan que los costos educativos se distribuyan entre los alumnos de acuerdo con su capacidad económica y la 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 de 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. Las instituciones que ingresen al Sistema, mediante la realización de proyectos conjuntos, tendrán prioridad en la asignación de recursos.

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. Las manifestaciones artísticas y recreativas, los avances de la ciencia y la tecnología, así como los aspectos organizacionales que caracterizan a la sociedad colombiana son todos factores determinantes de la cultura colombiana. La investigación y reflexión sobre la realidad del país son la principal fuente para consolidar la nacionalidad y la cultura colombianas y para buscar el desarrollo de una sociedad más participativa y equitativa.

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 desarrollo 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.

La creación del Ministerio de Cultura, contemplada en el Proyecto de Ley General 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; y 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 infantil.

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. De la misma manera, se promoverá la popularización de la ciencia y la tecnología, con especial énfasis en los niños y jóvenes, a través de actividades como clubes escolares de ciencias, ferias de la creatividad y conferencias de divulgación, con el fin de integrarlas firmemente en la cultura nacional.

Ante la evidente carencia de espacios para la actividad cultural, se hace imperiosa la adopción de mecanismos para la recuperación, construcción y mantenimiento de la infraestructura propia del sector a nivel institucional y privado. Merecerá especial atención la restauración y ampliación del Museo Nacional, como patrimonio histórico y artístico representativo de los diversos valores culturales del país, para lo cual el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios durante el cuatrienio.

Se apoyará la actividad musical a través del fomento a las orquestas, bandas y coros; 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 e 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, bibliográfica, mueble e inmueble. Se dará especial atención a la conservación de los monumentos nacionales, a la restauración de obras patrimoniales que amenacen ruina, a la capacitación del recurso humano especializado para este fin y a la divulgación de dicho patrimonio.

### C. Recreación y deporte

El acceso a las actividades deportivas, recreativas y culturales es determinante de la calidad de vida y del desarrollo integral de las personas. La adecuada y provechosa utilización del tiempo libre encuentra sus espacios de desarrollo en el ejercicio de estas manifestaciones de la cultura contemporánea que nutren y enriquecen las relaciones sociales y permiten una sana afirmación de la identidad del individuo.

La limitada participación de los jóvenes en actividades deportivas y recreativas es particularmente preocupante. No existen suficientes oportunidades para que la comunidad acceda masivamente a dichas prácticas o para que quienes cuenten con mejores condiciones y talento puedan desarrollarlas en esferas como el deporte competitivo y de alto rendimiento.

La ausencia de alternativas de recreación contrasta con la baja utilización de los espacios y recursos físicos existentes y disponibles en los establecimientos educativos, desaprovechados parte del día, durante los fines de semana y en períodos de vacación. Debe señalarse que Colombia tiene un déficit de 9.10 m<sup>2</sup> de espacio deportivo y recreativo por habitante con respecto a estándares internacionales.

Los recursos financieros con los cuales se ha soportado la actividad lúdica en el país han sido concentrados en proyectos de bajo impacto. A este hecho se añade la precaria vinculación de la comunidad en la toma de decisiones sobre la utilización de los espacios, los programas a realizar y la aplicación de dichos recursos. La inversión se ha orientado, prioritariamente, hacia programas que privilegian la élite de alta competición, en tanto que

el marco institucional no ha favorecido la integración efectiva de la población a actividades deportivas y recreativas.

La reciente expedición de la Ley del Deporte crea el Sistema Nacional del Deporte y garantiza el compromiso de la Nación y de las entidades territoriales en cuanto a la financiación y cofinanciación de las actividades deportivas contenidas en los planes de recreación y deporte. Así mismo, establece las funciones y responsabilidades de los distintos niveles territoriales en materia de planeación, fomento y ejecución de programas deportivos y recreativos.

Con los programas de recreación y deporte se busca una amplia participación de la población en actividades recreativas y deportivas, mediante formas organizativas que favorezcan primordialmente el deporte comunitario y el formativo. Con el fin de mejorar la educación física y deportiva de los niños y jóvenes, se promoverá la inclusión de objetivos y estrategias relacionadas con estas materias en los Proyectos Educativos Institucionales. Se apoyarán, además, los festivales escolares y los Juegos Intercolegiados Nacionales y Universitarios. Será misión de COLDEPORTES crear las condiciones y promover la utilización intensiva de los espacios existentes, organizados como Centros de Servicios Deportivos, para incrementar la práctica del deporte, la educación física y la recreación, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Para ello dará prioridad a programas y proyectos en los sectores escolar, juvenil y comunitario. Durante el cuatrienio las inversiones destinadas al deporte comunitario y formativo se incrementarán hasta llegar al 50% de la inversión total del sector.

COLDEPORTES adelantará acciones encaminadas a mejorar las 900 Escuelas de Formación Deportiva existentes en 300 municipios del país, mediante actividades que permitan elevar la calidad de la enseñanza de los fundamentos básicos de las distintas disciplinas deportivas, y promover la incorporación de talentos al deporte organizado. Todo esto irá acompañado de un proceso de capacitación de licenciados y entrenadores deportivos, liderado por la Escuela Nacional del Deporte.

Entre las acciones que desarrollará el Comité Olímpico Colombiano, se destaca el programa 100 de Oro, el cual, al finalizar el cuatrienio, ofrecerá asesoría técnica y científica, apoyo económico y orientación didáctica, a 300 deportistas sin posibilidad de patrocinio. Igualmente, en el deporte asociado, se creará un sistema de estímulos especiales en educación, seguridad social, subsidios económicos y oportunidades laborales para aquellos deportistas que se hayan destacado con sus actuaciones en eventos internacionales oficiales y en los correspondientes al ciclo olímpico.

Para aumentar la cobertura del deporte comunitario y de la recreación se realizarán campañas educativas y de información pública que logren un alto grado de motivación para la práctica de la recreación y el deporte. Igualmente, se promoverá la conformación de clubes o núcleos para el ejercicio y práctica de estas expresiones.

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 las áreas recreativas y deportivas.

COLDEPORTES brindará la asesoría técnica, desarrollará programas de capacitación técnica e investigación, y propiciará los mecanismos de participación de las comunidades en la gestión local y regional, procurando que los municipios formulen y ejecuten su propio Plan de Desarrollo acorde con el Plan Nacional del sector.

## 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, los jóvenes, la tercera 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, 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, no existe suficiente oferta de personal en ciertas áreas y su distribución favorece más que proporcionalmente a las grandes ciudades; las oportunidades para la actualización son limitadas y los incentivos para el mejoramiento son insuficientes.

Los objetivos del Plan son: (a) mejorar las condiciones de salud de la población; (b) ampliar la cobertura de la Seguridad Social; (c) asegurar, durante el período de transición, el acceso de los colombianos a los servicios integrales de salud a través del Sistema General de Seguridad Social; (d) promover el desarrollo científico y tecnológico del sector, orientado a mejorar la prevención, el diagnóstico y la atención en salud, así como al desarrollo de tecnología adecuada; (e) crear las condiciones para que la oferta institucional de salud se desarrolle técnica, administrativa y financieramente y se ajuste a las nuevas exigencias; (f) avanzar en

el manejo descentralizado de los servicios de salud en el marco del Sistema de Seguridad Social; y (g) 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%.

Durante el cuatrienio, se destinarán a programas de salud \$12.48 billones, que se financiarán con recursos provenientes de las transferencias a las entidades territoriales, el situado fiscal, el presupuesto general de la nación y las cotizaciones al Régimen Contributivo. El gasto en salud se duplicará entre 1994 y 1998 y representará al final del período un 5.3% del PIB, lo que significa un crecimiento real de 63% (Cuadro 5.2).

### **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 contratarán 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 a 12 millones de pobres. Tendrán acceso al sistema, en condiciones equitativas, los grupos de población más pobre y vulnerable y, entre ellos, especialmente las mujeres las jefes de hogar, las madres comunitarias, las madres gestantes y lactantes y los niños, así como los discapacitados, los beneficiarios del programa de auxilios para ancianos indigentes y los habitantes pobres de las zonas rurales. Para impulsar el acceso al sistema se promoverán formas alternativas de asociación de usuarios. 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 de la línea de crédito IPS del IFI, que funcionará por el sistema de redescuento o banca de segundo piso, en modalidad subsidiada y no subsidiada, dando prioridad a aquellas que se conformen a partir de la asociación de profesionales de la salud.

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. Especial atención se dará a las campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual (ETS) y al SIDA. 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 las instituciones públicas de salud y ponerlas en condiciones de competir con las IPS privadas en el Sistema de Seguridad Social. El Ministerio de Salud, en coordinación con las Direcciones Seccionales de Salud, elaborará durante 1995 el catastro de los hospitales públicos del país y el mapa sanitario, instrumentos que permitirán orientar las inversiones según las principales necesidades en infraestructura y dotación, así como la organización y funcionamiento de las redes de servicios. En la financiación de este programa concurrirán recursos nacionales de cofinanciación y recursos de las transferencias de inversión social.

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. Gestión descentralizada y capacidad técnica 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. De la misma manera, la totalidad de las instituciones hospitalarias públicas se habrán constituido como Empresas Sociales del Estado.

El Ministerio de Salud implantará un modelo integral de evaluación, que permita establecer el grado de avance de la descentralización y la capacidad técnico-administrativa de las Empresas Sociales del Estado. De la misma manera, se pondrá en marcha un sistema que permita el monitoreo de los avances de la reforma a la Seguridad Social en Salud, el seguimiento financiero de la subcuenta de compensación, el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), el contenido del Plan Obligatorio, entre otros, con el fin de identificar las dificultades e introducir los correctivos necesarios de manera oportuna.

### **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.

El control de calidad de los medicamentos será parte fundamental del sistema de garantía de calidad y corresponderá su aplicación al Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). Por su parte, el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC) establecerán normas de calidad para los equipos e instrumentos médico-quirúrgicos que se utilicen en el país.

La Superintendencia Nacional de Salud creará el Sistema de Garantía de Calidad y vigilará el cumplimiento de las normas establecidas para las instituciones del Sistema de Seguridad Social: Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios. Para esto 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 de 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 desarrollará un modelo mínimo de auditoría médica cuyo objetivo sea la evaluación sistemática y objetiva de la atención clínica y los protocolos mínimos, o guías de atención integral, que hagan posible el análisis del cumplimiento de los procedimientos normatizados.

El Gobierno Nacional conformará una Misión para la evaluación del estado de la educación en las profesiones de la salud y la correspondencia entre el perfil profesional y las realidades epidemiológicas del país. Esta Misión formulará recomendaciones que sirvan como base para las modificaciones curriculares, así como de los requerimientos para la acreditación de los distintos programas. De la misma manera, el Ministerio de Salud diseñará y difundirá instrumentos que permitan una mejor selección de los profesionales que se vinculen a las instituciones prestadoras de servicios, así como su permanente evaluación y la formulación de planes de mejoramiento de los recursos humanos.

### 5. Ciencia y tecnología para la salud

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 su articulación con los avances y aplicaciones del conocimiento a nivel internacional.

A través del Sistema de Ciencia y Tecnología, y con el apoyo del Ministerio de Salud, se incentivarán con becas y créditos educativos a profesionales sobresalientes en el campo de la investigación básica y aplicada en el sector de la salud. El ICETEX apoyará la formación de postgrado en el País y en el exterior mediante créditos condonables.

### B. Programas para la niñez

El bienestar de la niñez constituye una de las metas fundamentales del desarrollo nacional. La Carta Política reconoce los derechos de los niños y establece que éstos prevalecen sobre los derechos de los demás; sin embargo, aún miles de ellos carecen de las oportunidades para hacerlos efectivos: no disponen del conjunto de bienes y garantías fundamentales que son necesarios para vivir dignamente; están marginados de los procesos de participación social y no cuentan con referentes sociales e institucionales que los desafíen a utilizar su creatividad en proyectos colectivos que beneficien a la sociedad.

Teniendo en cuenta que los niños y niñas de hoy serán los ciudadanos colombianos del mañana, y que en ellos se fundamenta el verdadero cambio de la sociedad, el Gobierno Nacional se propone crear una cultura en favor de la niñez que, reconociendo las diferencias y la diversidad de la población más joven, comprometa a las instituciones y a los diferentes sectores de la sociedad con su supervivencia, desarrollo, protección y participación, para satisfacer sus necesidades humanas básicas, lograr su desarrollo armónico e integral y aprovechar al máximo su potencial. Este objetivo se logrará a través de: (a) movilización en torno a la niñez; (b) programas de protección, desarrollo y bienestar; (c) programas especiales para menores en situación irregular; y (d) desarrollo institucional. El conjunto de acciones para la niñez durante el cuatrienio, tiene un costo total de \$2 billones (Cuadro 5.3).

### 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, igualdad y equidad de género, valoración y protección de los menores en la familia y la comunidad, dando especial importancia a la participación de los niños y jóvenes como actores del desarrollo social.

A través de los medios masivos y alternativos de comunicación se informará y motivará a la ciudadanía para que se comprometa con el mejoramiento de los procesos de socialización y con el logro de niveles de bienestar más elevados para 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, a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Mejorará los registros institucionales, con especial atención en las estadísticas de nacimientos, los registros de morbimortalidad infantil, la información sobre el acceso y permanencia en el sistema educativo, y la información relacionada con los derechos cívicos de los niños y niñas. Incluirá, además, módulos sobre el tema en las encuestas socio-económicas y, a través de las entidades del Sistema de Bienestar Familiar, impulsará la realización de estudios sobre los niños en situación irregular, así como la identificación de modelos para su óptima intervención.

### 2. Protección, desarrollo y bienestar de la niñez

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 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 morbimortalidad materna, perinatal e infantil, regular la fecundidad, prevenir el embarazo precoz e impulsar la lactancia materna y la participación del padre en la crianza. 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 Comunitarios 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, reorientándolos 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, el Ministerio de Salud y las demás instituciones responsables de la prevención y protección de menores maltratados o abusados sexualmente, que ascienden en la actualidad a cerca de 850.000, integrarán una red de servicios con el 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 Comisarías de Familia.

Para desestimular el trabajo de 500.000 menores de 14 años, el sector educativo promoverá su escolarización; esta acción 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 autónomamente. 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.

El Programa Nacional de Protección y Asistencia Integral a las personas víctimas y desplazadas por la violencia dará prioridad a la atención de los menores de edad.

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 esta población, y promoviendo su inclusión en los planes territoriales de desarrollo. Por otra parte, el ICBF impulsará los ajustes institucionales requeridos para cumplir con sus funciones a nivel territorial; especialmente realizará modificaciones administrativas, mejorará su capacidad de dirección, evaluación y asistencia técnica a los municipios, y desarrollará instrumentos para elevar el nivel de recaudo y las fuentes de financiación.

### 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 estarán encaminados a vincular esta población al Sistema de Seguridad Social, promover la generación de una oferta local de servicios y 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 diurnos 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 y comunitarias.

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. 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 más de 350.000 trabajadores del sector informal, tanto urbanos como rurales, los trabajadores discapacitados y las madres comunitarias, que estén afiliados al régimen general de seguridad social en salud y demuestren un nivel de ingreso máximo de un salario mínimo.

Entre 1995 y 1998 el Fondo de Solidaridad Pensional contará con cerca de \$250.000 millones (cuadro 5.4). Será financiado con el 1% de la nómina de los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos, una contrapartida al menos igual por parte del presupuesto nacional, los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios o los recursos que aporten agremiaciones o federaciones para beneficio de sus afiliados, y las apropiaciones del presupuesto nacional para el subsidio a los aportes de los trabajadores del servicio doméstico.

El subsidio se otorgará por un período máximo, continuo o discontinuo, de 5 años para los trabajadores urbanos y de 10 años para los trabajadores rurales, los discapacitados y para las madres comunitarias mientras ellas ejerzan esta actividad.

### D. Prevención y atención a la discapacidad

La política de prevención y atención a la población discapacitada tiene como objetivos fundamentales el mejoramiento de la calidad de vida de esta población y el logro de su integración social y económica. Para ello, se pondrán en marcha acciones en educación, salud, y trabajo.

Los programas educativos son el mecanismo más efectivo para la integración de las personas discapacitadas. El Gobierno Nacional promoverá la integración de la población discapacitada a las aulas regulares en establecimientos educativos que organicen, directamente o por convenio con entidades gubernamentales y no gubernamentales, las acciones pedagógicas necesarias para integrar académica y socialmente a los discapacitados, en el marco de su Proyecto Educativo Institucional (PEI). Además, cofinanciará los costos educativos de las personas de cinco a quince años discapacitadas pobres que asistan a instituciones educativas especializadas de carácter privado.

El Ministerio de Educación, a través del Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR), orientarán sus recursos de inversión, prioritariamente al desarrollo de metodologías y mecanismos de asistencia técnica y capacitación, en sus respectivos campos de especialización, dirigidos al mejoramiento de la atención educativa de la población discapacitada. De otro lado, conjuntamente con el ICFES, facilitará a los discapacitados la presentación de exámenes de estado y, con el ICETEX, promoverá el acceso a créditos educativos y becas para las personas discapacitadas.

En el área de recreación, COLDEPORTES promoverá y dará apoyo financiero a las entidades territoriales para el desarrollo de programas de recreación y deporte dirigidos a la población discapacitada.

Muchas de las discapacidades pueden evitarse. Para ello el Ministerio de Salud, en los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, dará especial atención a la disminución de la discapacidad o a la probabilidad de su ocurrencia.

Dichos programas se realizarán a través del Plan de Atención Básica y el Plan de Atención Materno-Infantil de la Red de Solidaridad Social.

De otro lado, los discapacitados pobres serán beneficiarios del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud y el Gobierno Nacional buscará la ampliación de los beneficios incluidos en los Planes Obligatorios de Salud, para que los discapacitados tengan acceso a tratamiento y rehabilitación.

Así mismo, los trabajadores discapacitados en situación de pobreza que se encuentren afiliados a la Seguridad Social en Salud, tendrán acceso durante un período máximo de 10 años a un subsidio del 70% de su cotización al Régimen General de Pensiones, a través del Fondo de Solidaridad Pensional, y los discapacitados que se encuentren en situación de indigencia y sean mayores de 50 años tendrán acceso al Programa de Auxilio para Ancianos Indigentes "Revivir", de la Red de Solidaridad Social.

El Gobierno Nacional apoyará iniciativas legislativas que incentiven la vinculación laboral de personas con limitaciones, y a través del SENA realizará acciones de promoción de sus cursos de formación profesional entre ellos. Así mismo, los discapacitados pobres que se encuentren desempleados serán beneficiarios del Programa de Capacitación para el Trabajo con Subsidio al Desempleo.

Con el fin de motivar a las entidades territoriales al desarrollo de proyectos urbanísticos que faciliten el transporte y el acceso de los discapacitados a los espacios físicos e instalaciones públicas, el Ministerio de Transporte y el Viceministerio de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo, con el apoyo de la Vicepresidencia de la República, promoverán la divulgación de las normas vigentes sobre diseño urbano y transporte, y el desarrollo de proyectos locales de vivienda y diseño urbano que beneficien a la población discapacitada.

Como complemento a estas acciones se apoyará la investigación conducente al desarrollo, adaptación y difusión de tecnologías apropiadas; se desarrollarán sistemas de información que permitan contar con diagnósticos actualizados e indicadores para el seguimiento de los programas en beneficio de los discapacitados, y se realizarán campañas masivas que contribuyan a crear una cultura de respeto y apoyo a las personas con discapacidad.

La atención a la población discapacitada se desarrollará en el marco de la estructura institucional vigente, bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República, y contará con el apoyo del Comité Consultivo Nacional de la Discapacidad y grupos de enlace sectorial.

### E. Cajas de Compensación

En Colombia funcionan 67 Cajas de Compensación Familiar que constituyen un instrumento esencial de protección y solidaridad para los trabajadores más pobres del sector formal de la economía nacional. Ellas desarrollan programas de salud, vivienda social, nutrición, educación, recreación, apoyo a 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 de las Cajas con los programas nacionales de desarrollo social, la ampliación de la

cobertura y el logro de la mayor eficiencia en la operación de las Cajas, especialmente en los servicios orientados a los trabajadores de menor ingreso y sus familias.

Con el fin de fortalecer los mecanismos redistributivos, se regularán los subsidios aplicados a las tarifas de los programas que desarrollan las Cajas de Compensación, con el fin de que otorguen mayores beneficios a los trabajadores de bajos ingresos y sus familias.

Se fomentará una mayor integración de las Cajas con las políticas nacionales de desarrollo, especialmente fortaleciendo sus programas de salud, apoyo a la microempresa, vivienda social y capacitación. Además, como parte del Sistema Integral de Seguridad Social, las Cajas de Compensación podrán ofrecer el Plan Obligatorio de Salud y planes complementarios que cubran tanto al afiliado como a su familia.

La cobertura de las Cajas se ampliará en número de afiliados y se evaluarán esquemas y propuestas para extenderlas a un mayor número de municipios. Para ello, se impulsarán los mecanismos para que los trabajadores del sector informal, microempresarios y pensionados se afilien al sistema con cotizaciones y beneficios parciales, y se ampliarán gradualmente los servicios y la cobertura de la Caja de Compensación Familiar Campesina.

Por último, la Superintendencia de Subsidio Familiar fortalecerá su acción de vigilancia, para que las Cajas ejecuten oportuna y efectivamente sus recursos.

### III. HABITAT Y DESARROLLO URBANO

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 emprenderán, de manera simultánea e integral, cuatro estrategias que enfrentarán directamente las principales expresiones de la subnormalidad: hacinamiento y deplorable condición física de las viviendas, precario equipamiento social e insuficiente cobertura de los servicios públicos. Estas estrategias se desarrollarán articuladamente con el esfuerzo conjunto de la nación, las entidades territoriales y el sector privado.

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 sean de buena calidad, cuenten con los servicios públicos básicos y tengan el equipamiento social y la infraestructura física adecuados. El plan de agua, a su vez, 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, la política de apoyo al desarrollo de las ciudades tiene el propósito de obtener un mayor impacto de las acciones del Estado, contribuyendo al mejoramiento de la gestión y la planificación, para que el crecimiento de los asentamientos y su equipamiento se realice de acuerdo con las particularidades y necesidades de cada ciudad. Por último, para garantizar que las anteriores acciones redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, se prestará especial atención a la pre-

vención 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 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 focaliza 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 o 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 entre los fondos de cofinanciación e Inurbe, para que se realice el estudio conjunto de los proyectos que prevean participación de los primeros, 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 4 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: \$1 billón no reembolsables, de los cuales el 82% se destinará a la población con ingresos inferiores a 2 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 involucran 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 Gobierno 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: (a) alcanzar coberturas de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado en 1998, beneficiando adicionalmente a 6.8 millones de habitantes con agua potable y 6.7 millones con sistemas de disposición de aguas residuales; (b) elevar la calidad del agua suministrada para la totalidad de los habitantes con servicio y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas; y (c) 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) programas de **preinversión** para la identificación, evaluación y preparación de proyectos acordes con la política nacional, a través de crédito y cofinanciación de Findeter, Fonade, y aportes de los Corpes; (b) financiación de **más y**

mejores proyectos, con el aumento de los recursos de crédito de Findeter y no reembolsables a través de los Fondos de Infraestructura Urbana y DRI; 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.

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 km<sup>2</sup>; el programa será coordinado por Ingeominas y contará con la participación de las universidades y el Ministerio del Medio Ambiente.

## 2. Modernización institucional

La ejecución del Plan exige la consolidación institucional y modernización del sector, basado en la descentralización, especialización funcional, promoción de la competencia y participación del sector privado en la gestión de los servicios. Con este fin, el Gobierno Nacional creará un marco tarifario que refleje el costo de los servicios y focalice los subsidios en la población más pobre; definirá los criterios de evaluación de las empresas que prestan el servicio para el seguimiento estricto de sus planes de gestión; dará asistencia técnica a los prestadores del servicio para su modernización, definiendo reglas que permitan la vinculación del sector privado; y diseñará el plan estratégico del sector para orientar su desarrollo integral en el largo plazo.

Las funciones de planificación y normatización serán obligación del Ministerio de Desarrollo; la regulación y promoción de la competencia será responsabilidad de la Comisión de Regulación de Agua Potable; y las actividades de vigilancia y control estarán a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

## 3. Esquema financiero

Los requerimientos financieros para la ejecución del Plan ascienden a \$1.61 billones de 1994, de los cuales \$1.55 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 (50%), en el resto de capitales y ciudades mayores (13%), municipios menores (20%) y en la zona rural (17%). Los recursos del programa provendrán del presupuesto nacional (\$215.000 millones), crédito de Findeter y Fonade (\$323.000 millones), crédito externo a grandes ciudades (\$227.000 millones), generación interna de las empresas (\$405.000 millones), transferencias municipales de la Ley 60 de 1993 y recursos de las entidades territoriales (\$359.000 millones) y sector privado (\$79.000 millones).

## C. Política de 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. La coordinación de las políticas nacionales contemplará un nivel de articulación de los principales instrumentos, programas y acciones relacionadas con el desarrollo de las ciudades, a través del Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, se **fortalecerá la capacidad administrativa** de las ciudades, para que cuenten con mecanismos que les permita definir sus prioridades de desarrollo y articular las estrategias nacionales a las particularidades locales. Para ello, 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, transporte 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 la coordinará el Ministerio de Desarrollo, con el esquema de Talleres de Consulta Urbana, para aplicar los principios de concertación y participación regional y local.

Para la planificación urbana y el manejo del suelo se desarrollarán los principales instrumentos establecidos en las leyes de Reforma Urbana y Orgánica del Plan de Desarrollo, con énfasis en el plan de ordenamiento de la ciudad. El Ministerio de Desarrollo, con apoyo de la cooperación internacional, y en asocio con los municipios, impulsará el desarrollo de proyectos que contemplen la utilización de nuevas modalidades de planeación y gestión del suelo y mejoramiento urbano, que se denominarán **macroproyectos urbanos estratégicos**.

Se promoverá la **investigación** para identificar, analizar y adelantar acciones para el manejo específico de los problemas de las ciudades. Como complemento, se diseñará y pondrá en operación un **sistema de información** que permita disponer de estadísticas sectoriales, indicadores sobre la planificación urbana y de un banco de experiencias sobre administración de las ciudades, con el propósito de generar los instrumentos para orientar, coordinar y evaluar las políticas aplicadas a nivel urbano.

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 Departamento Nacional de Planeación elaborarán programas para apoyar técnicamente a los municipios 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, tsunamigénicos e hidrometeorológicos. Esta tarea será apoyada por los Ministerios de Gobierno y Medio Ambiente y por las entidades del Sistema Nacional Ambiental.

Para garantizar una respuesta oportuna a la población afectada se aumentará la eficiencia de 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 incrementará la capacidad de acción de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres con programas, 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 viviendas, 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 del 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. POLITICA DE EQUIDAD Y PARTICIPACION DE LA MUJER

La política de Equidad y Participación de la Mujer busca superar el, hasta ahora, subestimado papel de la mujer y el desconocimiento que ha jugado en el desarrollo del país. Los logros alcanzados en educación, salud y participación laboral, no han permitido resolver las desigualdades de género, lo cual les hace más vulnerables, obstaculiza su pleno desempeño y propicia que no se reconozca ni valoren su trabajo. Dicha subordinación lleva implícita una relación social 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 sociedad colombiana empezará a pagar la deuda social con la mujer. Los programas prioritarios estarán orientados a crear una cultura de equidad entre mujeres y hombres, y a brindar atención oportuna a las mujeres más necesitadas. La perspectiva de género estará integrada en las estrategias económicas, sociales y ambientales de El Salto Social, para garantizar que la mujer se beneficie de los grandes programas de desarrollo.

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. Por ello, la equidad y participación de la mujer deberá permear todos los sectores y espacios de la sociedad, destacando su papel activo en el proceso de desarrollo integral del país y superando el sentido puntual y asistencial de las acciones tradicionales.

Para animar el cambio estructural en el largo plazo, el Estado promoverá una nueva cultura de equidad de género y desarrollará un plan que contribuya a una nueva ética ciudadana, basada en la igualdad y en el respeto a la diferencia. Se adelantarán campañas de sensibilización de funcionarios públicos, y a la comunidad en general, sobre la planeación y ejecución de acciones con perspectiva de género.

La mujer trabajadora es sometida a discriminación salarial y su acceso a cargos de poder y decisión es reducido. Por esto, el Gobierno promoverá mecanismos e incentivos encaminados a eliminar las diferencias salariales frente a la mujer en igualdad de condiciones. Ninguna mujer podrá ser sometida a acciones discriminatorias en el lugar de trabajo por su condición de género. Se adelantaran acciones para promover una visión integral del trabajo y de su relación con la vida familiar.

El Gobierno promoverá la creación y aplicación de los instrumentos jurídicos y culturales necesarios para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer. Para ello, se fortalecerá la estructura institucional para la atención de los problemas de violencia contra la mujer, a través de las Comisarías 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 socie-

dad conyugal para que se exija la **dobles firma** en la venta de bienes inmuebles.

Los programas, especialmente dirigidos a mujeres pobres, contemplan 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 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 laboral, haciéndola más compatible con el cuidado y la crianza de los niños.

El Presidente, asesorado por la Comisión Presidencial Asesora para la Equidad de la Mujer, promoverá la institucionalización y sensibilización de la perspectiva de género, mediante la formación de unidades asesoras en los Ministerios, las entidades públicas y la sociedad civil.

#### V. POLITICAS PARA LA JUVENTUD

Los jóvenes representan un gran potencial para el desarrollo presente y futuro del país, por lo cual el Estado asumirá compromisos que hagan posible su efectiva integración a la sociedad.

En general, la población juvenil carece de suficientes oportunidades para su desarrollo. Una gran mayoría de jóvenes está marginada de los procesos educativos y la sociedad no les brinda alternativas para el uso creativo del tiempo libre. La promoción cultural, la recreación y el deporte aún no logran convertirse en instrumentos para su formación integral. Por otra parte, los jóvenes tienen dificultades para insertarse al mercado laboral, lo que se refleja en altas tasas de desempleo, que afectan especialmente a aquellos que pertenecen a hogares de bajos ingresos.

Los problemas de salud más frecuentes en la población juvenil están asociados a la violencia y el trauma, especialmente entre los hombres. Las mujeres son afectadas primordialmente por problemas relacionados con su función reproductiva, en particular las complicaciones del embarazo, el parto y el aborto.

Pese a los esfuerzos realizados desde el nivel nacional para diseñar políticas encaminadas a ayudar a los jóvenes en su proceso de integración a la sociedad, los municipios carecen de programas específicos dirigidos a esta población.

Con el fin de atender las necesidades específicas de los jóvenes, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, con el apoyo de las ONG, adelantarán acciones intersectoriales encaminadas a ampliar su participación en los programas sociales y a ofrecer oportunidades para su desarrollo educativo, laboral, cultural y recreativo.

La coordinación de la política para la juventud será responsabilidad del recién creado Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación Nacional. Este Viceministerio, fomentará la conformación de instancias territoriales que se encarguen de la planeación de las acciones hacia la juventud en su respectivo territorio, del diseño de estrategias y criterios de intervención, así como de la coordinación, ejecución y seguimiento de los programas.

A través de estas instancias se deberán fortalecer los mecanismos de participación y ampliar los

espacios reales de actividad de los jóvenes (casas de la juventud, clubes, polideportivos, parques y otros sitios de actividad). En coordinación con las entidades respectivas, se ampliará la oferta de servicios para los jóvenes, especialmente en lo relacionado con oportunidades de recreación, turismo y deportes, impulsando iniciativas como los albergues juveniles y el campesino. Se fomentará, además, su vinculación a actividades de interés social, a través del servicio cívico en diversos campos.

Los jóvenes escolarizados encontrarán espacios de participación en el Gobierno Escolar, cuya conformación es obligatoria en todos los establecimientos educativos del país. Se espera, así, impulsar la participación de los jóvenes para que se integren efectivamente a la comunidad educativa.

Los programas de educación sexual y los que se orienten a la prevención de la drogadicción harán parte de los Proyectos Educativos Institucionales. A través del Plan de Atención Básica se adelantarán campañas de promoción de la salud, con énfasis en la salud reproductiva, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el SIDA, así como en la generación de hábitos de vida saludables.

Por otra parte, se incentivará a los jóvenes no escolarizados para que ingresen a estructuras educativas no formales que les permitan continuar enriqueciendo y diversificando los conocimientos adquiridos previamente. Con el fin de motivar a los desertores del sistema educativo para que concluyan la Educación Básica, se reorientarán los actuales programas de educación de jóvenes y adultos, fomentando el estudio independiente y en grupo, mediante estrategias flexibles y con el apoyo de los medios de comunicación. Para aquellos que opten por la capacitación laboral, se prevé un incremento de la cobertura de los programas de capacitación del Sena a 150.000 jóvenes, en horarios diurnos.

#### VI. PUEBLOS INDIGENAS Y COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS Y RAIZALES

El Gobierno Nacional prestará especial atención al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación, y al desarrollo y consolidación de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales. En este contexto, se garantizará su participación en la vida nacional, articulando las instituciones y los espacios de coordinación existentes y creando los que sean necesarios para lograr el respeto de sus particularidades sociales y culturales y sus propias formas organizativas.

Las estrategias nacionales para el logro de estos fines, involucran programas sectoriales y territoriales que incluirán desarrollo humano sostenible, legalización de tierras y territorios y vinculación a los grandes proyectos de desarrollo social y económico.

##### A. Pueblos Indígenas

La política estará orientada a consolidar los derechos de estos pueblos, reconocidos en la Constitución Política, relativos a su participación en la vida nacional y en la adopción de decisiones que los afecten.

Para este efecto, se impulsarán: la diversificación cultural e institucional, a nivel nacional, regional y local; los desarrollos legales referidos a sus derechos; el reconocimiento a sus sistemas de control y regulación social propios, que incluya el establecimiento de las formas de coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema judicial na-

cional; el apoyo a sus propios sistemas sociales, culturales y económicos; la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas; la continuación de la legalización de tierras y el saneamiento de los resguardos indígenas; y la participación y articulación de las comunidades en los programas económicos y sociales que los afecten, incluyendo el ordenamiento ambiental nacional.

Para iniciar el proceso de diversificación cultural e institucional, se promoverá la creación de las instancias necesarias de asuntos étnicos en el Ministerio de Gobierno, las cuales coordinarán las relaciones sectoriales y territoriales particulares existentes entre el Estado y estos pueblos.

En los desarrollos legales sobre los derechos de los pueblos indígenas, se apoyarán iniciativas sobre principales temas sectoriales y territoriales concertados con dichos pueblos.

Para el apoyo a sus propios sistemas sociales, culturales y económicos, se definirán programas sectoriales y especiales referidos al fortalecimiento de sus sistemas de identidad, a la recuperación y fortalecimiento de sus economías tradicionales, al cuidado de los ecosistemas y el medio ambiente de sus territorios, y al establecimiento de espacios y sistemas de relación intercultural con la sociedad nacional, regional y local.

Para avanzar en el proceso de conformación 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 de organización y funcionamiento de dichas entidades y los mecanismos para el fortalecimiento de su gestión y su articulación con otras entidades territoriales y niveles de Gobierno y administración, sobre la base de sus propias formas de Gobierno. En este contexto, se trabajará en acciones de desarrollo institucional para la mutua capacitación intercultural de las autoridades y la definición y desarrollo de la diversidad cultural de la gestión pública.

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

Para lograr la participación de los pueblos indígenas en los programas económicos y sociales que los afecten, se fortalecerán mecanismos de protección y defensa de sus derechos humanos, se consolidarán los espacios legales de participación existentes y se avanzará en los programas de diversificación cultural y desarrollo institucional. De igual modo, se estudiarán y aplicarán las tecnologías, conocimientos de gestión ambiental y de regulación social desarrollados por las poblaciones indígenas, y se impulsarán sus iniciativas de preservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales en sus territorios.

Se sentarán las bases para un mejoramiento en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, en el marco de sus planes integrales de vida; se pondrán en marcha programas de apoyo a sus propios sistemas de educación y medicina tradicio-

nal, y se diseñarán metodologías para que accedan, mediante proyectos prioritarios definidos por las propias comunidades, a recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación.

En el marco general de la política de fronteras, se apoyarán programas binacionales para atender los problemas sociales y económicos de los pueblos y las comunidades que habitan en zonas fronterizas.

Por otra parte, se atenderá a las comunidades afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, de acuerdo con su diversidad cultural, mediante acciones que permitan prevenir su siembra y reducirlos progresivamente.

Como instrumento fundamental para el impulso de estas acciones se actualizará y consolidará la información demográfica sobre los pueblos indígenas. De igual manera, se adelantará un programa especial de cedulación en las comunidades.

### B. Comunidades afrocolombianas y raizales

Las comunidades afrocolombianas y raizales históricamente han realizado aportes sustantivos al desarrollo del país a través de su cultura, que se caracteriza por la riqueza y diversidad, la contribución a la producción nacional y la protección del medio ambiente. Estos grupos han dado claro ejemplo de convivencia pacífica, de relaciones armónicas con la naturaleza, de solidaridad ciudadana y de conocimiento profundo de los recursos naturales, aspectos que El Salto Social pretende inculcar en el nuevo ciudadano colombiano.

El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y con las comunidades organizadas, pondrá en marcha políticas orientadas al desarrollo social, conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y titulación colectiva de tierras. Los beneficiarios de esta política serán las comunidades de ascendencia afrocolombiana del andén del Pacífico, San Andrés y Providencia, el Caribe y los valles del Patía y Cauca.

Para su desarrollo social, se promoverá una **educación** más eficiente y pertinente. El Ministerio de Educación, con las entidades territoriales y el Gobierno escolar de los planteles educativos, mejorará la calidad de la educación básica y media de estas comunidades, incorporando, en los planes de estudios, la capacitación de los educadores, textos y conocimientos propios de su patrimonio cultural, y apoyando el diseño y adopción de innovaciones pedagógicas. Para esto, con la participación del Instituto Colombiano de Antropología, se estimulará la participación de las comunidades en la elaboración de Proyectos Educativos Institucionales y se asesorará a las secretarías de educación para su diseño y puesta en marcha. Se espera, así, aumentar la escolaridad de estas comunidades y ampliar gradualmente la jornada escolar. A través de la Red de Solidaridad Social, se otorgarán subsidios a madres jefes de hogar pobres cuyos hijos estén cursando primaria.

En educación superior, la estrategia operará en el marco del Sistema Universitario Estatal 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. Como complemento, en desarrollo de la Ley 70 de 1993, el Icetex otorgará créditos subsidiados para estudios de pregrado y postgrado a estudiantes destacados de ascendencia afrocolom-

biana, y se apoyará el trabajo de la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras.

La estrategia de **salud** se orientará a garantizar la afiliación de la población al régimen subsidiado. El Ministerio de Salud, con las gobernaciones y alcaldías, prestará especial apoyo a las comunidades afrocolombianas y raizales para la organización de los servicios contenidos en los planes de Atención Básica -PAB- y Obligatorio de Salud -POS. Se cofinanciarán las acciones del PAB con énfasis en la población dispersa y pequeños poblados.

Como parte integral de las condiciones de salud, se dará especial atención al saneamiento básico de las comunidades a través de acciones articuladas en el marco del Plan de Agua, el Plan Pacífico y el Plan Cólera, para elevar de manera significativa las coberturas de acueducto y alcantarillado. El Plan Cólera, que incluye 23 municipios del litoral pacífico, aumentará las coberturas de agua potable y alcantarillado al 100% en las localidades de alto riesgo y donde técnicamente sea factible hacerlo.

Para elevar la **capacidad de gestión** de las instituciones públicas, especialmente de las administraciones locales y los concejos municipales, se ejecutará durante el cuatrienio un amplio programa de desarrollo institucional, que incluirá el apoyo a los pequeños gremios privados como formas organizativas de la sociedad civil. A través de este programa se ofrecerá asesoría permanente a los Gobiernos locales en gestión, administración, planificación, gerencia estratégica, formulación y bancos de proyectos. Su ejecución se hará a través de las oficinas de planeación departamental, con el apoyo de la Consejería para el Desarrollo Institucional, las universidades regionales y, en el caso del Pacífico, a través del Plan Pacífico.

La **política ambiental** para las comunidades afrocolombianas y raizales está basada, en primer lugar, en la protección y conservación de la biodiversidad, con especial atención en los bosques tropicales del Pacífico. A través del Programa de Protección de Ecosistemas Estratégicos se adelantarán investigaciones para su identificación, conservación y adecuado manejo, y el Programa de Mares y Costas Limpias promoverá la protección y uso sostenible de los recursos marinos y costeros. Estas acciones se adelantarán a través del Ministerio del Ambiente, Codechocó, CVC, CRC, Corporación y Coralina, y se fortalecerán las acciones del Proyecto Biopacífico.

El Gobierno Nacional garantizará la participación real y efectiva de las comunidades organizadas en la discusión de la política forestal que se ejecutará a través del Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales, contemplando nuevos esquemas de concesiones y permisos para el aprovechamiento sostenible de estos recursos. Además, se incorporará el estudio y fomento del uso múltiple del bosque, con formas de aprovechamiento sostenible distintas a las madereras. Se promoverá el uso de tecnologías limpias e integrales en las actividades productivas con el fin de mantener la calidad del ambiente, y se apoyará el empleo productivo en la perspectiva de recuperar áreas degradadas por las prácticas forestales, mineras y agrícolas.

Especial atención merecerá la pequeña y mediana minería, para lo cual las Corporaciones Autónomas, con el apoyo de los Ministerios del Medio Ambiente y de Minas y Energía, desarrollarán

mecanismos de asistencia técnica con el fin de evitar la contaminación de cuencas y apoyar el uso de maquinaria adecuada.

Por último, la estrategia de **titulación colectiva de tierras baldías** contempla que durante este gobierno, por medio del Incora, el Igac, el Ministerio de Gobierno y el Programa Ambiental y de Recursos Naturales, se titularán al menos 600.000 hectáreas, mediante un trabajo conjunto entre las comunidades y las instituciones. La titulación se complementará con acciones en desarrollo rural que adelantará el DRI, el Servicio de Asistencia Técnica prestado por las Umatas y recursos de crédito, con el respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías, que se orientarán a financiar proyectos de inversión para el desarrollo agrícola y pesquero de los pequeños productores.

El Gobierno Nacional promoverá, con especial énfasis, la protección de la identidad cultural y la preservación del ambiente y los recursos naturales del **grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, y apoyará los esfuerzos para no aumentar inadecuadamente la densidad poblacional del archipiélago, de acuerdo con el Decreto 2762 de 1991. Así mismo, fomentará las acciones que permitan que la comunidad raizal participe plenamente de la vida económica y social del departamento y en la toma de decisiones en los planes de desarrollo de sus respectivas islas, especialmente los relacionados con el uso del suelo y la preservación de sus tradiciones culturales.

Para garantizar acciones coordinadas y de impacto para las comunidades afrocolombianas y raizales, se fortalecerán el Plan Pacífico, el Proyecto Biopacífico y el Programa Ambiental de Manejo de los Recursos Naturales, para lo cual se crearán instancias de coordinación nacional y regionales. Por medio de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y las Consultivas Departamentales se concertarán proyectos previamente discutidos con las comunidades. Se fortalecerá la Subdirección de Comunidades Negras del Ministerio de Gobierno para que sea la instancia gubernamental que promueva la defensa de los derechos y garantías de las comunidades afrocolombianas y raizales.

## VII. PEQUEÑA PROPIEDAD Y ECONOMÍA

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 perversas 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 capa-

cidad 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, el crecimiento y la consolidación de estas unidades y el fomento de su 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: Un 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 urbanas y rurales, exceptuando las actividades de producción agropecuaria, 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 regirán por los parámetros establecidos en éste.

#### 2. Programa Nacional de Servicios 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. Así mismo el Plan fortalecerá el proceso de organización econó-

mica y gremial de los empresarios de las microempresas.

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 materia tecnológica, 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.

En todos los programas que ofrece el Plan Nacional para la Microempresa se dará especial énfasis a los tenderos y pequeños comerciantes, los cuales cumplen una labor importante de intermediación.

#### 3. Organización Institucional

La coordinación general del programa estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico. El Gobierno promovió la creación de 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 a servicios sociales y a recursos productivos suficientes para obtener el ingreso que les permita satisfacer sus necesidades y retener excedentes para ampliar la producción. A pesar del desarrollo alcanzado en algunas zonas y de los aumentos de producción y productividad que se han logrado en algunas actividades, 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 impiden 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 y facilitar su acceso a los servicios básicos, para ubicarse en procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico, mediante programas para dotar a los campesinos de recursos productivos suficientes, fortalecer su capacidad técnica y empresarial y elevar su nivel de vida.

### 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 los asesorará en su compra; el 30% restante se financiará con créditos de largo plazo redescantables en FINAGRO. En los cuatro años del Gobierno se redistribuirán un millón de hectáreas a 70.000 familias.

Para ello se fomentarán inmobiliarias rurales privadas que ejecuten proyectos de compra, parcelación y adecuación de tierras con fines de Reforma Agraria, para lo cual el INCORA y FINAGRO definirán los mecanismos de operación de los créditos, de modo que, si los beneficiarios son sujetos de reforma agraria, la inmobiliaria transfiera el subsidio y subrogue la deuda con FINAGRO.

Como medida para dinamizar el mercado de tierras y eliminar una causa permanente de conflictos en el medio rural, así como para facilitar el acceso a la financiación, se ejecutará un programa masivo de titulación de la propiedad rural con una meta de 5 millones de hectáreas en 178.400 predios, se procederá a la titulación colectiva de los territorios de comunidades negras y se continuará con la ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

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

### 2. Servicios productivos

Los mecanismos diseñados para lograr la modernización agropecuaria, mediante la creación de ventajas competitivas en el sector rural, beneficiarán de manera prioritaria a los pequeños productores. Tales políticas incluyen adecuación de tierras, desarrollo tecnológico, financiamiento, capitalización, comercialización y servicios complementarios. Al final del cuatrienio se logrará una cobertura anual de cerca de 510.000 usuarios de asistencia técnica agropecuaria; 18.500 beneficiarios de proyectos de pesca y acuicultura y 12.300 mujeres campesinas atendidas con proyectos específicos. En riego para pequeños productores, se habrán adecuado 6.580 hectáreas.

### 3. 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. Los principales instrumentos de esta estrategia son el fortalecimiento muni-

cipal, la consolidación de espacios de participación y el acceso al Sistema Nacional de Cofinanciación. Para tal efecto se fortalecerá la participación de los pequeños productores en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, como la instancia directa de participación de la comunidad, para que cumplan con los objetivos de coordinar las acciones, racionalizar el uso de los recursos destinados al desarrollo rural, y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Además de los componentes productivos -asistencia técnica agropecuaria, pequeña irrigación, apoyo a la comercialización y desarrollo ambiental, el Gobierno Nacional, a través del Fondo DRI, destinará 860.000 millones de pesos entre 1995 y 1998 para cofinanciar programas de electrificación y vivienda rural, acueductos, saneamiento básico y vías veredales.

Por otra parte, la Red de Solidaridad Social contempla subsidios alimentarios para niños en edad preescolar no atendidos por el ICBF, auxilios para ancianos indigentes y programas de empleo rural de emergencia. Finalmente, la acción de la Caja de Compensación Familiar Campesina se orientará a la divulgación de las políticas nacionales en esta materia y al fortalecimiento de la prestación de sus servicios para extender el cubrimiento de los programas. Así mismo, ampliará y adecuará sus servicios de salud y de seguridad social y, complementariamente, desarrollará programas de salud comunitaria, salud ocupacional, capacitación, recreación, asesoría, asistencia técnica, planes de vivienda de interés social, capacitación de la comunidad y proyectos de comercialización de bienes básicos.

### 4. 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, que comprende el otorgamiento de 300.000 subsidios durante el cuatrienio, será ejecutado por el Fondo DRI y la Caja Agraria, en cofinanciación con los municipios y las comunidades.

### 5. 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, bajo el liderazgo de la Presidencia de la República, hará la coordinación interinstitucional para establecer las condiciones que faciliten a los campesinos, afectados directa o indirectamente por el problema, 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 cofinanciarían por mitades con aportes de la comunidad internacional.

### 6. Colonización

La política de colonización se basa en la búsqueda de pautas de desarrollo sostenible, que armonicen las metas de bienestar de la gente con las de

conservación y promoción del medio ambiente y el respeto por los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y raizales. 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 degradantes por sistemas de uso y aprovechamiento ecológico y económicamente sostenibles.

### C. La Producción Artesanal

La producción artesanal utiliza tecnología tradicional en unidades familiares de producción, 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 gran vacío del sector artesanal colombiano es la falta de organización empresarial, aspecto que no ha permitido la reducción de costos y el desarrollo de productos susceptibles de ser comercializados en escala apreciable en mercados externos. La ausencia de organización empresarial para la comercialización, no hace posible que el valor generado sea retenido localmente. Además, 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. La capacitación, asistencia técnica y asesoría se dificultan igualmente por la débil organización.

Se incursionará en el fortalecimiento de la organización empresarial de la producción artesanal, para lo cual se aplicarán metodologías que contemplen la planeación participativa, con el fin de aunar esfuerzos e inversiones alrededor de gestiones empresariales integradas que conduzcan a la intervención del productor artesanal en los diversos momentos del ciclo de producción. Artesanías de Colombia, mediante convenios con el Sena, alcaldías, gobernaciones y el sector privado, 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; fomentará la creación de centros de desarrollo tecnológico para mejorar los procesos productivos que faciliten la penetración de mercados nacionales o internacionales con demandas calificadas que favorezcan la diferenciación del producto; y promoverá, en conjunto con el Sistema Nacional Ambiental (SINA), la recuperación de especies vegetales utilizadas como materia prima que están en vías de extinción.

Artesanías de Colombia apoyará la creación de la Escuela de Artes y Oficios en la Ciudad de Bogotá, para perfeccionamiento y actualización de los artesanos, mediante esfuerzo con el sector privado.

Se continuarán impulsando las campañas de divulgación sobre las artesanías, así como el fomento e intercambio de experiencias de artesanos en el país y en el exterior, mediante la financiación de estudios técnicos y pasantías. Artesanías de Colombia creará un sistema permanente de información al artesano y contribuirá en la consolidación y manejo estadístico de información sobre el sector. Igualmente, se seguirán realizando las Ferias Internacionales de Expoartesanías.

Artesanías de Colombia, conjuntamente con la Red de Solidaridad Social y el Fondo DRI, ejecutará programas para la mujer artesana en zonas de conflicto armado para mejorar sus condiciones de vida.

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. Las acciones contempladas podrán ser ejecutadas con la participación del sector privado, a través de ONG. De esta manera, el apoyo al desarrollo integral del sector artesanal, permitirá mantener las raíces ancestrales, precolombina y colonial, así como resaltar la diversidad étnica y cultural de las distintas regiones del país.

#### 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 reconversión tecnológica, titularización de explotaciones, seguridad, higiene y salvamento minero, manejo y conservación del medio ambiente, divulgación y capacitación tecnológica y ambiental. Especial énfasis tendrá el desarrollo de actividades que agreguen valor a los recursos mineros, tales como la joyería del oro y el tallado de esmeraldas.

La gestión ambiental, se dirigirá a disminuir los impactos ambientales actuales de la minería localizada en las áreas más críticas y especialmente en explotaciones de minerales como el oro, carbón, calizas y piedras preciosas. Con la participación del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio del Medio Ambiente y las entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA, se formulará un diagnóstico ambiental y un plan de ordenamiento de la actividad minera, que tendrá en cuenta las condiciones y alternativas socioeconómicas de la población comprometida.

Así mismo, el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con el Ministerio de Minas y Energía y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, adelantarán los estudios necesarios para identificar áreas compatibles con la

actividad minera en la Sabana de Bogotá y para formular su Plan de Ordenamiento Minero.

La realización de estos programas demandará recursos superiores a los \$ 20.000 millones durante el cuatrienio, los cuales se ejecutarán a través del Ministerio de Minas y Energía, ECOCARBÓN, MINERALCO y las entidades del SINA. Estos recursos se complementarán con las líneas de crédito que, el fondo de metales preciosos ofrece para el oro y el platino y, la FEN y el IFI para la pequeña y mediana minería del carbón.

#### E. Sector Solidario

El sector solidario es una opción estratégica 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. En dicho sector se combinan la eficiencia y eficacia de la empresa privada con el interés social. Tal opción facilitará las diversas expresiones de participación ciudadana y comunitaria; dinamizará la articulación del sector privado para el logro de los objetivos de política social y permitirá hacer más eficiente el gasto social.

El sector solidario se integrará a la ejecución de los programas prioritarios de política social, económica y de desarrollo ambiental. 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 microempresarios; participarán en la formación de empresas para actividades de mantenimiento vial y podrán ser contratadas para la ejecución de proyectos sociales.

Las políticas para el sector solidario buscan, en primer lugar, un reordenamiento institucional que incluya al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP, y que responda a la integralidad y necesidades del sector, mejorando al mismo tiempo las acciones de control y vigilancia. En este proceso se contará con el concepto de los diversos sectores interesados.

En segundo lugar, se fomentarán las empresas asociativas, como expresión de la democratización de la pequeña propiedad, con el propósito de fortalecer la participación de nuevos actores en los mercados, en condiciones competitivas.

Finalmente, y para contribuir a mejorar sus condiciones de incorporación al mercado y al Plan Nacional de Desarrollo, se establecerá el Programa de Desarrollo Empresarial Participativo, con el cual se 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.

Con el apoyo al sector solidario se facilitarán los procesos de consolidación de la sociedad civil y se construirán estrategias alternativas para enfrentar el mercado, elevar la calidad de vida de amplios sectores de la población y propiciar manejos comunitarios de desarrollo sostenido.

### VIII. JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

La Constitución Política le señala al Estado la responsabilidad de garantizar, además de la pros-

peridad 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.

La justicia y la seguridad, por su calidad de bienes colectivos esenciales, son responsabilidad directa y exclusiva del Estado. 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.

#### A. Justicia para todos

El sistema judicial se ha distanciado de las realidades del país; consecuentemente, ha perdido capacidad para tutelar en forma eficaz el cumplimiento de las obligaciones formales en la sociedad. Esta situación es causa de múltiples perturbaciones, incluyendo la prolongación de los conflictos y la postergación de sus soluciones, así como la pérdida de adhesión a las normas y procedimientos y, en ocasiones, la indiferencia e insolidaridad de la ciudadanía con la administración de justicia.

Como consecuencia, se incrementan los hechos punibles, las conductas violentas y la impunidad con todas sus secuelas. Igualmente origina, por la inseguridad en el cumplimiento de las obligaciones, un incremento importante en los costos de la actividad económica por los requerimientos adicionales de información y garantías de cumplimiento.

De la autonomía de la Rama Judicial del Poder Público surgen las estrategias y programas para remover los obstáculos que enfrenta la Justicia, tales como la lentitud, la congestión y la necesidad de ajustar la normatividad sustantiva y procedimental a las relaciones del nuevo contexto del desarrollo y la ciudadanía.

La Administración de Justicia será más dinámica y eficiente de modo que, a mediano plazo, esté en capacidad de resolver, sin recursos ni procedimientos extraordinarios, y dentro de los términos legales establecidos, los procesos que le sean encomendados. Para alcanzar este objetivo, es necesario concentrar la acción del Estado en el apoyo técnico y humano al Sistema Judicial, la ampliación del acceso a los servicios judiciales, la prevención del delito, la atención de las víctimas y el desarrollo de una política carcelaria humanista y eficaz.

#### 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, las cuales se fortalecerán mediante de un sistema de orientación al ciudadano. Un mayor acceso también implica reducir el excesivo distanciamiento entre las normas legales y lo cotidiano, atenuar 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 indígenas y administrativas, los jueces de paz, y los notarios, entre otros.

## 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, 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 penitenciarías, 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.

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 para-militarismo; 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. El desarrollo de esta política se basará en un seguimiento sistemático de la evolución de la situación de derechos humanos en el país. Se procurará avanzar en la aplicación de la Carta de Derechos contenida en la Constitución Política y se procurará completar 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 dichas violaciones, 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 ventilan 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, particularmente contra las mujeres y niños desplazados por la violencia.

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 guarniciones 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 sociales, culturales, 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 comprenda la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia a las poblaciones desplazadas, estrategias para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y la generación de empleo. En aquellos casos en donde el retorno de la población desplazada sea imposible, se diseñarán alternativas de reubicación y reinserción

social y laboral en otras zonas agrarias o urbanas. Este programa tendrá 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 el compromiso por garantizar el bienestar general de la población más vulnerable, el Gobierno emprenderá acciones y programas orientados a proteger a los menores trabajadores y maltratados. Se otorgará prioridad a la lucha por la vigencia de los derechos de los niños y las niñas y la inversión en el desarrollo de la niñez.

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 comunidades.

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.

### C. Seguridad Ciudadana

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.

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 principalmen-

te 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 asocio 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 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.

## 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**, tanto a nivel nacional como regional. 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.

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, 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.

## I. EL CONSEJO NACIONAL DE 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 propicio.

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. Formación de recursos humanos especializados.
- c. Promoción de las exportaciones del sector, incluido el desarrollo de canales apropiados de comercialización en los distintos mercados objetivo.
- 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.
- h. Análisis de problemas de contrabando o competencia desleal que enfrente el sector.

Este instrumento realza 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 diseñe el Gobierno Nacional, entre ellos tres que incorporarán un claro componente de apoyo: 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.

El Consejo Nacional de Competitividad pondrá en marcha instancias regionales a través de las cuales los sectores productivos de distintas regiones del país puedan articularse con los programas que a nivel nacional promueva el Consejo.

## 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 productivos, comerciales y de servicios, buscando incrementarles su competitividad 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 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 y programas 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, capacitación y servicios tecnológicos (consultoría en temas tecnológicos, manejo de redes de información, metrología y certificación de calidad, etc). 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, a fondo perdido, 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, que serán revisados con el fin de incrementar su cobertura y agilizar su trámite; (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). Estos centros deberán articularse con la estrategia educativa, apoyando fundamentalmente la educación post básica.

Como instrumentos complementarios, se pondrá plenamente en operación el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología y se consolidará la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual, asegurando que dicha legislación no se convierta, a través del mayor costo de la tecnología para las empresas colombianas, en obstáculo para el progreso científico, tecnológico y socioeconómico del país.

#### 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; recuperación y aplicación del conocimiento de las comunidades tradicionales; y

desarrollo de normas de propiedad intelectual apropiadas para el sector, que protejan entre otros aspectos los derechos nacionales y de las comunidades tradicionales consagrados en la Cumbre de la Tierra de 1992. 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 colombiana

A través de esta estrategia se busca mejorar los sistemas de enseñanza de las ciencias básicas; poner en marcha programas de popularización 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. Se buscará, así, incorporar firmemente la ciencia y la tecnología a la cultura y fomentar procesos generalizados de innovación en el conjunto de la población.

En los primeros años de la década actual, el gasto total 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 inversión en ciencia y tecnología; 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 el gasto 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 inversión al 0.3% del PIB en 1995 y 0.5% en 1998.

### III. EL PLAN ESTRATEGICO 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 un 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 algunos 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. 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: readecuación 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 de Agricultura y Desarrollo Rural.

#### B. 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 el comercio internacional (normas técnicas, políticas agrícolas e inestabilidad de tipos de cambio cruzados, entre otros). Por este motivo, siguiendo claros principios de RECIPROCIDAD y cumpliendo los compromisos adquiridos, 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 discusión nacional en torno a la integración hemisférica, convenida en la Cumbre de las Américas de 1994, y la 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.

#### C. 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 esta-

blecimiento 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, según criterios definidos por la Junta Directiva de PROEXPORT.

#### **D. 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, en 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 diversificando 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, para lo cual se destinará un monto anual de \$5.000 millones del Presupuesto Nacional; (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 sobre 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"<sup>28</sup>; 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 aportará, a partir de 1996, \$15.000 millones anuales del Presupuesto Nacional para que PROEXPORT pueda apoyar las actividades de promoción y la ampliación de sus servicios.

#### **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. Adicionalmente se estudiará la posibilidad de que los Trade Points asuman funciones operativas.

#### **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, incluidas aquellas de carácter ambiental.

#### **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, median-

te el cual los exportadores pequeños y medianos se asocian 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.

#### **E. 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, para que los exportadores registrados se puedan beneficiar de una menor retención en la fuente sobre el reintegro de divisas, que actualmente es de 10%; (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) difusión 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.

En la política de promoción de las exportaciones de servicios se dará prioridad especial al turismo. En tal sentido, los Ministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico formularán planes específicos para estimular el turismo receptivo en el marco de un Acuerdo Sectorial de Competitividad del Turismo, que se concerte con los empresarios del sector. Adicionalmente, con el propósito de garantizar en marco propicio para el desarrollo del sector, el Gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley marco de la actividad turística.

### **IV. POLITICA DE MODERNIZACION 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 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 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.

Las observaciones anteriores se resumen en falta de **equidad** en la distribución social de los beneficios y costos del desarrollo, baja **competitividad** de la estructura productiva y amenazas a la **sostenibilidad** a largo plazo de los procesos de crecimiento y desarrollo del sector agropecuario y pesquero.

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, la estrategia consiste en 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.

Lograr y afianzar la competitividad a mediano y largo plazo de la estructura agraria constituye un objetivo fundamental de la política sectorial. Con esta perspectiva, sus estrategias proporcionan las condiciones y los incentivos para, en primer lugar, desarrollar una estructura económica basada en la producción de bienes comercializables de alta elasticidad-ingreso de demanda, orientados a mercados dinámicos y de alto poder adquisitivo y para los cuales el país posea condiciones naturales favorables; y, en segundo lugar, reconvertir en forma gradual las producciones en las cuales el país no posee ventajas comparativas y tienen que enfrentar, además, mercados internacionales distorsionados por los subsidios y el proteccionismo que practican las naciones más industrializadas.

Esa estrategia implica incorporar en los criterios para el desarrollo y aplicación de los instrumentos

de la política los siguientes principios, hasta ahora no usuales en nuestro medio: (1) la producción debe estar orientada por el mercado, antes que por la vocación natural del suelo; (2) debe favorecerse la especialización regional de la producción, con el fin de facilitar el logro de economías de especialización y de escala; (3) las actividades agropecuarias deben ser concebidas como parte integral del sistema agroindustrial que conforma sus cadenas de agregación de valor; (4) debe impulsarse una estructura agroempresarial cada vez más integrada horizontal y verticalmente con énfasis en los encadenamientos hacia adelante mejorando así la eficiencia en los procesos de mercadeo.

#### 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 del sector. 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. En particular se fortalecerá y consolidará a CORPOICA, como instrumento fundamental de la política y del sistema nacional de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario. 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.

En este marco, el Gobierno impulsará programas de investigación y desarrollo en tecnologías para la mecanización de sus labores agrícolas y de poscosecha, especialmente en zonas de ladera, donde se localiza la mayor parte de la agricultura y los agricultores del país. Dará también especial atención a actividades promisorias para la reconversión productiva, como la piscicultura y la acuicultura en general, para lo cual se apoyará la consolidación institucional del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, y se fortalecerá al Centro Nacional de Investigación en Acuicultura, CENIACUA.

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 y prevenir los riesgos de degradación. 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 y verificación de sanidad y calidad, según normas internacionales.

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.

#### 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 apoyo 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 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, mejorar las condiciones de acceso a financiación 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. Las medidas de protección se aplicarán con el criterio de contrarrestar las distorsiones del mercado y no para compensar situaciones de ineficiencia económica.

Por otra parte, en el marco del Plan Estratégico Exportador, se creará, en asocio 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. Con el fin de apoyar el ingreso de nuestros productos agropecuarios a nuevos mercados externos, se diseñarán, a través de PROEXPORT, mecanismos para reintegrar y cofinanciar gastos en que incurran las empresas para promover y consolidar posiciones en dichos mercados. 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. Además, se fortalecerá el sistema nacional de prevención y control sanitario, mejorando sustancialmente la capacidad técnica y operativa 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 a la comercialización. Así mismo, se fortalecerá al Fondo EMPRENDER para financiar preinversión y participar con capital de riesgo en la creación de empresas de comercialización y transformación que beneficien a pequeños productores.

A través del Fondo EMPRENDER y del Incentivo a la Capitalización Rural, el Gobierno Nacional fomentará, en asocio 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.

Con el fin de introducir mecanismos de competencia y hacer frente a estructuras oligopsonicas en el mercado interno, el Gobierno apoyará a la Bolsa Nacional Agropecuaria y facilitará su incorporación a sistemas de rueda con enlace internacional. En este marco, mantendrá los incentivos tributarios a las transacciones realizadas a través de la Bolsa y creará una línea de redescuento en FINAGRO para financiar el pago de contado a los agricultores que participen en dichas transacciones.

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, precios y volúmenes transados, y se diseñarán 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, cámaras arbitrales, opciones y 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.

#### **F. Desarrollo institucional**

En materia institucional, se adelantará una labor de evaluación y readecuación de las entidades del sector, que permita realizar la política y lograr los objetivos planteados en cada uno de los programas, profundizar los procesos de descentralización y participación ciudadana, y fortalecer la capacidad de gestión sectorial de las entidades territoriales en temas de su competencia.

### **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 productivi-

dad; y, por último, enfrenta mercados mundiales amplios y más dinámicos que aquellos característicos de las materias primas.

En el caso colombiano, la industrialización 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 escaso desarrollo que han tenido las ramas productoras 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 capital semilla, cofinanciación 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 y recursos del Ministerio de Desarrollo Económico 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 y transferencia de tecnología. En este proyecto el Gobierno promoverá una participación activa 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 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, y centros académicos y 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, se continuará apoyando el proceso de modernización del registro de marcas y patentes 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 de los sectores del comercio interno y de la industria, es esencial al adecuado funcionamiento de 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. Para ello, se emplearán los convenios de cooperación entre el SENA y las 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.

## 8. Protección Ambiental

El Gobierno Nacional establecerá instrumentos económicos que promuevan la adopción de tecnologías ambientalmente sanas y la optimización de prácticas productivas, con miras a minimizar la contaminación industrial, hacer uso eficiente de los recursos naturales, modificar patrones de consumo y evitar que las exportaciones industriales se vean afectadas por regulaciones ambientales en mercados de destino. En tal sentido, se estimularán las iniciativas de transferencia de tecnologías limpias y la adopción en el sector manufacturero de códigos de conducta voluntarios para la protección ambiental. Para lograr estos propósitos, el Gobierno promoverá la creación de centros de transferencia de tecnologías limpias que presten servicios de asistencia e información técnica. El Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación participarán en los Acuerdos Sectoriales de Competitividad para la concertación de objetivos y compromisos sectoriales en materia de protección ambiental.

## B. Desarrollos estratégicos

### 1. El papel del IFI

El IFI será el instrumento financiero 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 en un breve plazo 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 al 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 así mismo, contribuir a que la pequeña, mediana y gran industria 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 apoyo financiero de COLCIENCIAS y la participación 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 regionales de proyectos

El Ministerio de Desarrollo, el IFI y COLCIENCIAS participarán en el fomento de las incubadoras de empresa de base tecnológica, en asocio con Gobiernos regionales y locales, empresas, universidades y fundaciones interesadas. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo con el respaldo financiero del 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, se asegurará la articulación de los Bancos Regionales de Proyectos en una Red Nacional de Bancos de Proyectos de Inversión y se vinculará activamente a COINVERTIR en la promoción en el exterior de los proyectos interesados en vincular capital y tecnologías o en realizar alianzas con empresas del exterior.

## 4. El desarrollo de la industria de bienes de capital

El desarrollo de la industria de bienes de capital es elemento central del cambio estructural que necesita la industria nacional para dar el salto tecnológico. Los elementos del programa de apoyo al desarrollo tecnológico expuestos se constituyen en la base de acciones a desarrollar en esta industria. Sin embargo, se requiere de un apoyo más específico dada la naturaleza y características de este sector. Por ello, el Gobierno ha adelantado acciones como la creación de la Comisión Mixta de Bienes de Capital (Decreto 2784 de 1994), la cual trabajará en el marco del Acuerdo Sectorial de Competitividad de la cadena siderúrgica, metalmeccánica-automotriz. 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. 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. Los 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 las orientaciones 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. Según vimos en el Capítulo 2, Colombia presenta 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 están asociadas 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 su rehabilitación. Adicionalmente, los diseños actuales no corresponden a vías de mínimo costo, sólo permiten velocidades lentas a los vehículos e inducen a 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. 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. La infraestructura aeroportuaria necesita inversiones en mantenimiento y conservación de pistas y de inversiones que maximicen la seguridad del sistema, tales como los cerramientos. 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 ocasionaba ineficiencias administrativas, operativas y de inversión, que se traducían en altas tarifas para los usuarios y largos tiempos de espera en puertos. Con las reformas introducidas, bajo las cuales los puertos son administrados a través de sociedades portuarias regionales, mixtas o privadas, y operados a través de empresas particulares, estos problemas han venido disminuyendo. Sin embargo, todavía hace falta consolidar el esquema regulatorio para incentivar la eficiencia portuaria y la competitividad tarifaria.

Las políticas del sector incluirán aquellas relacionadas con la mitigación del impacto ambiental, definidas, para cada uno de los modos, por el Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente. Dichas políticas se aplicarán a la totalidad de los proyectos.

#### **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 nacional, troncal y transversal, que moviliza altos volúmenes de tráfico y 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 el mantenimiento de la totalidad de dicha red y recursos adecuados para emergencias y para estudios y diseños de todas las inversiones. Como segunda, tercera y cuarta prioridades, se asignarán recursos para construir los tramos y accesos faltantes de la red mencionada 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 y transversal actualmente. El sector privado participará en la financiación, cons-

trucción, rehabilitación y mantenimiento de la red estratégica de alto tráfico.

A nivel nacional, para cumplir con los programas propuestos, se garantizarán los recursos, incluyendo la participación del sector privado a través del esquema de concesiones, para rehabilitar alrededor de 4.400 kms, correspondientes al 35% de la red a cargo de la Nación. Así mismo, se dará mantenimiento a un alto porcentaje de la red troncal y transversal. 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. Las metas de construcción, incluyendo las ya mencionadas, superan los 2.700 kilómetros durante el cuatrienio (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. En el caso de nuevas construcciones, esta se hará 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 y transversal.

La rehabilitación de la red existente y la construcción de las vías incluidas en la primera prioridad exigen cuantiosos recursos financieros (\$2.3 billones), que de por sí excede el presupuesto de INVIAS del anterior cuatrienio en un 20%. Este incremento llega al 77% si se considera el avance que el Plan prevé en los proyectos de las prioridades restantes, cuyas inversiones alcanzan \$1.1 billones adicionales durante el cuatrienio. Por este motivo, aún dentro de márgenes ambiciosos de inversión pública, para garantizar la culminación de los proyectos de la segunda prioridad, sería 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 INVIAS recaudaría \$500.000 millones adicionales a los recursos ya programados. La terminación de los proyectos incluidos en las tercera y cuarta prioridades dependería, en cualquier caso, de ingresos tributarios adicionales a los contemplados en el actual plan de inversiones.

Para garantizar un mayor avance de las obras de la segunda prioridad, INVIAS y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán un programa adicional de recaudo de peajes y valorización que someterán a consideración del CONPES.

Mediante el esquema de Cofinanciación, se culminará el proceso 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 (35.898 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 período 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 (Cuadro 6.4).

Las metas físicas de este ambicioso plan podrían 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 revisar 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 se ejecutarán prioritariamente 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 regirá 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.

Cada proyecto deberá cumplir con las normas ambientales. Por lo tanto, antes de la apertura de las licitaciones, la entidad encargada deberá contar con los requisitos ambientales correspondientes al proyecto.

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, incentive el mantenimiento de la red de carácter territorial (al requerir menores niveles de contrapartida que para obras de construcción) y la construcción de 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 permita 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 a comienzos de 1996. Dicho tramo se definirá con base en las prioridades que se establezcan en los análisis que se contraten para la implantación del esquema.

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 período 1995-1998, por \$460.000 millones, el sector privado contribuiría 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 aeropuertos 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.

En el sector aéreo se desarrollarán programas de mitigación del impacto ambiental. Se hará especial énfasis en la mitigación de la contaminación sonora en las zonas aledañas a los aeropuertos.

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 los cuales cerca de la mitad serán realizadas por el sector privado.

#### 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. Para cada uno de estos proyectos se realizarán estudios de impacto ambiental, siguiendo los parámetros establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente. 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, considerando especialmente 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 \$142.000 millones, de las cuales el 45% serán realizadas por las sociedades portuarias privadas y mixtas.

#### 5. Sector Fluvial y Cabotaje Marítimo

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 nuevos departamentos (4.510 kms.) y del litoral Pacífico, incluyendo la adecuación de los esteros que permiten el transporte por cabotaje entre Tumaco y Buenaventura. Durante el período 1995-1998 se destinarán \$114.000 millones a este sector, de los cuales \$27.000 millones serán aportados por el sector privado.

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 a 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, los sistemas de vehículos no motorizados y el Metro, dependiendo de las evaluaciones que al respecto realice la administración Distrital. 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.

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 más apropiada para el transporte de pasajeros, deberán estar adaptados gradualmente para el consumo de gas como combustible y deberán estar dotados de convertidores catalíticos para reducir las emisiones.

#### B. Energía

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 constituye 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 institucional que no facilita el desarrollo adecuado del subsector de gas y de las diferentes actividades asociadas al subsector petrolero.

La política sectorial estará orientada, por lo tanto, a racionalizar el uso de los energéticos, garantizar una oferta confiable y eficiente de los mismos, reducir sus costos, aumentar la cobertura y proteger a los usuarios e incrementar la contribución de las exportaciones a la economía del país.

El logro de estos objetivos, supone la consolidación de una política energética integral que incluye: (a) la sostenibilidad ambiental, técnica, financiera y administrativa del sector; (b) incentivos al uso racional de los recursos energéticos, mediante sistemas apropiados de distribución y la aplicación de esquemas tarifarios y de precios que reflejen los costos de producción y distribución; (c) un marco institucional, legal y regulatorio apropiado y un sistema de información que permita a los diferentes

agentes actuar en un mercado libre, al tiempo que proteja a los usuarios de actividades monopólicas e incentive la eficiencia a través de la competencia, y (d) el fomento al desarrollo científico y tecnológico, especialmente en las áreas de planeamiento energético integrado, formación de recursos humanos, desarrollo de nuevos combustibles, nuevas tecnologías de conversión y normas de calidad.

En el marco de la política de racionalización de uso de energéticos, se fomentará el ahorro en el consumo, la promoción de gas como combustible de uso doméstico en zonas rurales y urbanas, y la penetración del gas como combustible en el transporte. En el sector eléctrico se promoverán programas para el manejo de la curva de demanda del sistema y la cogeneración en el sector industrial. Adicionalmente, se impulsarán programas para incentivar el uso de energías no convencionales.

### 1. Electricidad

El desarrollo de la infraestructura sectorial, contempla: (a) la reducción de la vulnerabilidad del sistema de generación-transmisión, mediante el incremento del componente térmico y la consolidación de la red nacional de interconexión a 500 KV; (b) la reducción de pérdidas de energía, reforzando los sistemas de subtransmisión y distribución de las empresas, y (c) la extensión de la cobertura del servicio al sector rural, barrios marginales y zonas no interconectadas. De esta forma, de acuerdo con los cronogramas de ejecución de obra previstos por el Ministerio de Minas y Energía y con las acciones contempladas para el manejo de la demanda, la estrategia de suministro de energía asegura el cubrimiento de la demanda en los próximos años.

Para finales de 1998, las obras de infraestructura sectorial incluyen la disponibilidad adicional cercana a los 1.000 MW térmicos en el sistema de generación, que equivale a un incremento del 10% de la capacidad actual; la construcción de 1.100 km de líneas de 230/500 KV en la red nacional de transmisión, pasando de 4.180 a 5.280 kms; y la instalación de 1.650 MVA de nueva capacidad de transformación. En cuanto al sistema de distribución se contempla extender el servicio a más de 700.000 nuevos usuarios, con lo cual la cobertura del servicio de energía eléctrica será del orden de 6.7 millones de usuarios en 1998, lo cual equivale a una cobertura superior al 90%. Los recursos necesarios para estos desarrollos se estiman en \$4.1 billones, de los cuales un 22% estarán representados por inversiones privadas, principalmente en generación; gracias a ello, la inversión pública en el sector no variará significativamente como proporción del PIB. (Cuadros 6.2 y 6.4).

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 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, en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domi-

liarios, 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 entidad estatal. Con los activos de generación se conformará una "holding", con miras a incentivar la rápida introducción de competencia real en este campo y facilitar la vinculación de capital privado.

### 2. Petróleo

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 período 1995-1998 se espera que se perforen cerca de 45 nuevos pozos exploratorios al año; se eleve la producción actual de crudos de 479 KBPDC a 895 KBPDC en 1998; se incremente 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 incremente 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 \$6.83 billones, de los cuales cerca del 66% serán aportados por el sector privado (Cuadros 6.2 y 6.4).

Para asegurar el adecuado abastecimiento de hidrocarburos, tanto para uso energético como industrial, se seguirá promocionando la participación del sector privado en actividades de exploración, transporte, almacenamiento, distribución, refinación, comercialización y petroquímica. Con el propósito de garantizar las metas en materia de inversión privada en las actividades exploratorias, el Gobierno establecerá condiciones que permitan al inversionista niveles de rentabilidad competitivos internacionalmente, especialmente en campos de menor tamaño.

De otra parte, se adelantará la reestructuración de ECOPEPETROL, dentro de un criterio de especialización de actividades, buscando hacer más eficiente la participación del Estado en los diferentes negocios del sector de hidrocarburos.

### 3. Gas

El cubrimiento del servicio de gas domiciliario se extenderá a cerca de 900.000 nuevos suscriptores, para llegar a atender 1.6 millones en 1998. Para tal efecto, la producción de gas se incrementará de 420 MPCD por año en 1994 a 620 MPCD en 1998. Las inversiones necesarias durante los próximos cuatro años, por poco más de \$1.1 billones, serán realizadas casi en su totalidad por el sector privado.

Dentro de los programas de uso racional de energía, se incentivará la sustitución de gasolina y diesel por GNC (gas natural comprimido) y GLP (propano). De otra parte, para atender los problemas de suministro de energéticos en el sector rural, se impulsará un programa de distribución rural de gas propano, que se complementará con fuentes alternativas de energía y briquetas de carbón.

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.

### C. Minería

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

Para atender esta problemática, se fortalecerá la estructura institucional del sector consolidando el recién creado Viceministerio de Minas y el reordenamiento de Ecocarbón y Mineralco. Por otra parte, se modernizarán los instrumentos para el fomento y la financiación del sector, y se adelantará un programa permanente de exploración e investigación que garantice el adecuado conocimiento del potencial geológico minero.

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.

### 1. Carbón

Teniendo en cuenta el gran potencial carbonífero del país, se adelantarán acciones que garanticen el desarrollo integral del subsector. De esta forma, se fortalecerán las actividades de exploración, asistencia técnica y protección del medio ambiente, así como el desarrollo de la carboquímica y de nuevas tecnologías de conversión de energía.

Para incrementar la capacidad exportadora del país, se facilitará el desarrollo de obras de infraestructura de transporte y embarque de beneficio colectivo, aprovechando el potencial del subsector para apalancar dichas obras con los grandes volúmenes de carga que genera. La inversión total en el sector ascenderá a \$ 165.000 millones durante el cuatrienio.

### 2. Otros minerales

La estrategia para el desarrollo de la minería no energética, contempla el fortalecimiento de los programas de asistencia técnica, manejo ambiental, fomento y financiación, especialmente en la pequeña y mediana minería de metales y piedras preciosas, minerales industriales y materiales de construcción.

Para contribuir al logro de estos objetivos, se fomentará la exploración y explotación tecnificada de minerales, reforzando el apoyo del Estado al Ingeominas en las actividades de exploración básica, evaluación de minerales estratégicos, investigación científica y desarrollo tecnológico. Así mismo, con el objeto de mejorar la rentabilidad de las operaciones mineras, se facilitará la ejecución de las obras de infraestructura requeridas y el desarrollo de aquellas actividades que agreguen valor a través de la transformación y comercialización de minerales. La inversión en el sector ascenderá a \$196.000 millones en el período 1995-1998.

### D. Telecomunicaciones

La oferta de servicios de telecomunicaciones es insuficiente para cubrir, en cantidad y calidad, los grandes incrementos de la demanda de servicios.

En el caso de la telefonía local, aún cuando se ha incrementado su cobertura, es necesario atender 350 municipios del país que no cuentan con el servicio. Como la oferta de líneas es insuficiente para atender la demanda, los usuarios deben esperar meses 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 prestacionales 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, fax, 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 urbanas y 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.

Con base en la Ley de Televisión (ley 182 de 1995), que desarrolla los mandatos constitucionales sobre el servicio de televisión, se garantizará 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, en competencia, 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 Comunicaciones financiará la prestación del servicio donde éste no sea rentable, con los recursos obtenidos por el pago de concesiones de nuevos operadores.

En total, durante el cuatrienio se invertirán más de \$3.6 billones en el desarrollo del sector, de los cuales casi dos quintas partes corresponderán a inversiones privadas. De esta suma, \$205.000 millones se destinarán a los programas de Telefonía Social (Cuadros 6.3 y 6.4).

#### E. Inversiones totales

Los elevados requerimientos del desarrollo de los sectores de infraestructura y minería exigen inversiones cuantiosas en los próximos cuatro años. Se estima que el doble efecto de la actualización del país en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, y los nuevos desarrollos petroleros exigirán inversiones por \$23.5 billones, un 103% más que en los cuatro años precedentes. Ello implica que las inversiones en estos sectores deberán incrementarse en casi 4 puntos del PIB, del 5.8% al 9.6%. El grueso de este crecimiento recaerá sobre el sector privado, que deberá elevar sus inversiones en estos sectores del 1.5% al 4.3% del PIB. Pese al énfasis otorgado a las inversiones privadas en estos sectores otorgado por el Plan, las urgentes necesidades en el frente vial y la participación del Estado en los desarrollos petroleros, exigirán que la inversión pública aumente un 51%, elevándose del 4.3% al 5.3% del PIB (Cuadro 6.4).

### CAPITULO 7

#### DESARROLLO SOSTENIBLE

##### I. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

El objetivo de la política ambiental en El Salto Social es avanzar gradualmente hacia el desarrollo humano sostenible. Este se entiende 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, manteniendo abiertas al mismo tiempo las opciones de bienestar a las generaciones futuras. La política se orientará al mantenimiento de la renovabilidad de los recursos, la reorientación de su utilización económica y la conservación de la diversidad étnica y cultural de la nación.

Los principios y criterios de la política ambiental consideran el ambiente como el 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, agrario, 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, adelantar una gestión ambiental sostenible e impulsar la producción limpia.

La promoción de una **Nueva Cultura del Desarrollo** tiene como base los principios del desarrollo humano sostenible e integra la formación de valores sobre la conservación de los recursos naturales, la calidad del entorno, el desarrollo de patrones apropiados de poblamiento, de sistemas de consumo y de tecnologías ambientalmente sanas.

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, y la promoción de patrones de consumo sostenibles en todos los grupos de la sociedad. Se reconocerá el papel estratégico de la mujer y el niño en el desarrollo humano sostenible.

Una **Gestión Ambiental Sostenible** conducirá a aumentar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro ambiental de los ecosistemas estratégicos para el desarrollo nacional, proteger tanto la biodiversidad como la diversidad cultural, así como fortalecer y consolidar la presencia internacional del país, de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales.

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

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 siete formas básicas de intervención: instrumentos económicos, regulación directa, mecanismos administrativos, sistemas de conciliación y arbitramento, instrumentos jurídicos, administración, e inversiones para la conservación y restauración de los recursos naturales renovables.

Se dará énfasis al uso de instrumentos económicos, particularmente la aplicación de tasas retributivas y compensatorias y tasas por el uso de los recursos naturales. De manera complementaria, se establecerán incentivos económicos para quienes contribuyan al aumento del capital social, conserven el entorno, hagan uso eficiente de los recursos naturales y eviten la producción de sustancias contaminantes. Las Corporaciones Autónomas Regionales podrán reglamentar que un porcentaje de las tasas por uso de agua se otorgue en beneficio de las personas naturales y jurídicas que, mediante la conservación, garanticen la renovabilidad del recurso hídrico. Los municipios podrán establecer en su jurisdicción otro tipo de incentivos como estímulo a la conservación, tales como la reducción del impuesto predial.

Como estrategias para el aumento del capital social, se utilizarán la concertación y la participación ciudadana, 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 ellas se busca crear espacios de diálogo y análisis con la sociedad civil, así como con el sector productivo y 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 relación con el ejercicio de las competencias ambientales de las entidades territoriales y 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, formulará 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 estará a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los entes territoriales, dentro de su jurisdicción y competencia. 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, de los aspectos sociales, así como del impacto de distintas tecnologías sobre el medio ambiente. Con base en estas investigaciones, se desarrollarán y generarán conocimientos y tecnologías que permitan alcanzar 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, y estándares tecnológicos de concentraciones de emisiones, 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, con el fin de garantizar, en particular, un ajuste adecuado del sector productivo a las nuevas regulaciones.

## II. AREAS DE ACCION 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: la protección de ecosistemas estratégicos, mejor agua, mares y costas limpias, más bosques, mejores ciudades y poblaciones, 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. Se adelantarán las investigaciones necesarias para la identificación y caracterización de estos ecosistemas e iniciar su adecuado manejo. Para las Áreas de Manejo Especial y Reservas Forestales se concertarán acciones para la conservación, manejo y mantenimiento de su riqueza biológica y cultural. En los Parques Naturales Nacionales se propenderá

por el saneamiento de los títulos de tenencia de la tierra. 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.

La Corporación del Río Grande de la Magdalena, en asocio con el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales localizadas en la cuenca del río, coordinarán la formulación de un plan de manejo del Río Magdalena con el fin de conservar y mejorar los servicios que éste presta, mantener la calidad y disponibilidad del recurso hídrico, y posibilitar la disponibilidad del recurso ictiológico.

Dado que el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina constituye una reserva de la biosfera, se iniciará un proyecto piloto de desarrollo sostenible en el Archipiélago con participación de las comunidades raizales. Este proyecto será cofinanciado por el Gobierno Departamental del Archipiélago, CORALINA, los gobiernos municipales y otras fuentes.

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, proteger las cuencas, acuíferos y humedales, disminuir los riesgos de morbimortalidad por consumo de aguas y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. 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. En colaboración con las Corporaciones Autónomas Regionales y los entes territoriales, formulará y desarrollará la conservación y recuperación de zonas de producción de aguas y microcuencas que abastecen acueductos municipales. El Gobierno impulsará la adecuada gestión en cuencas que cubren aproximadamente 300.000 hectáreas, con repercusión indirecta en más de 2 millones de hectáreas.

Las Corporaciones promoverán el uso de tecnologías apropiadas para el saneamiento básico. Igualmente se promoverá que los municipios adelanten acciones de control y tratamiento de sus aguas residuales. El Ministerio del Medio Ambiente y las entidades que conforman el SINA, incluidas las entidades territoriales, iniciarán un proceso de reducción gradual de la contaminación hídrica en las cuencas de los ríos Magdalena, Cauca y Meta, mediante el respaldo a proyectos de saneamiento ambiental en los principales centros urbanos y poblaciones que vierten sus desechos a estas corrientes.

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 contaminadas del país, contribuyendo a preservar y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones costeras e isleñas. Este programa se adelantará a través de las entidades del SINA (en particular, INVEMAR y las Corporaciones Autónomas Regionales), la Armada Nacional y DIMAR.

Se diseñará y pondrá en marcha un programa de investigaciones marinas y se elaborará un sistema de indicadores de calidad ambiental y del estado de los recursos hidrobiológicos. Así mismo, se apoya-

rá la recuperación de los ecosistemas de manglar y coral. El Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación gestionarán un crédito internacional para un proyecto de manejo ambiental en la zona de influencia del Canal del Dique.

Los objetivos del programa **Más Bosques** son proteger el bosque natural, incrementar su uso múltiple y aumentar la proporción de reforestación, incentivando de esta manera la estabilización y mejora de las condiciones de vida de la población que habita en tales zonas. 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 establecerán nuevos esquemas de administración de los bosques, incluyendo una reforma a las tasas de aprovechamiento forestal y el sistema de permisos y concesiones.

El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales apoyarán y capacitarán a las entidades territoriales, a las Fuerzas Armadas y a las entidades de socorro para el control de incendios forestales. Se replantearán las políticas y el diseño de los programas de reforestación, con el fin de asegurar un adecuado mantenimiento de las semillas y especies, así como un mejor seguimiento de los programas. En los programas de reforestación, se privilegiará la participación y contratación con las comunidades y las organizaciones no gubernamentales de su área de influencia.

Se fortalecerá la capacidad de las autoridades forestales apoyando la investigación para el aprovechamiento, manejo integral y restauración del bosque natural, y la reforestación con especies nativas. Durante este cuatrienio, a través de FINAGRO, con las Corporaciones Autónomas Regionales, el Gobierno impulsará la reforestación de 160.000 hectáreas, mediante el Certificado de Incentivo Forestal. Adicionalmente, y con el objeto de alcanzar un mínimo de 40.000 hectáreas en plantaciones forestales de carácter protector, el Gobierno Nacional establecerá, un sistema de cofinanciación con los entes de gestión ambiental urbana y las Corporaciones Autónomas Regionales.

El objetivo del Programa **Mejores Ciudades y Poblaciones** es elevar la calidad de vida y la salud de los colombianos que habitan las ciudades, disminuyendo la contaminación a través de la promoción de proyectos piloto de transporte urbano sostenible y la recuperación del espacio público. 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 para el desarrollo urbano sostenible, mediante la divulgación masiva de normas y apoyará la ejecución de Planes de Acción Ambiental y Agendas Ambientales Urbanas. 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,

vertimientos y emisiones para fuentes fijas y móviles. Se apoyarán los programas de sustitución y masificación de combustibles que minimicen los aportes contaminantes, y se pondrá en marcha un programa de incentivos económicos para el control de la contaminación con tasas retributivas, compensatorias y por el uso de recursos naturales. Se impulsará la reubicación de asentamientos humanos que se han desarrollado en zonas de alto riesgo. 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 uso de tecnologías ambientalmente sanas, que aumenten la eficiencia en el uso de recursos energéticos e hídricos, sustituyan insumos, optimicen procesos, modifiquen productos y reduzcan la producción de desperdicios. En este sentido, se concertarán agendas ambientales sectoriales, propiciadas por el Consejo Nacional Ambiental, que coordinará las acciones intersectoriales.

La política ambiental para el **sector energético** se dirigirá principalmente al manejo de la demanda final de energía mediante el aumento 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 ECO-PETROL 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 alquilos.

La política del **Sector Transporte** se dirigirá a incentivar la utilización de combustibles más limpios y sistemas de control de la contaminación atmosférica. El Ministerio del Medio Ambiente colaborará con las autoridades municipales y nacionales responsables del tránsito y transporte, en la formulación de políticas de transporte urbano que minimicen los efectos contaminantes e incentiven el uso de sistemas de transporte masivo. Se continuará con los programas de reformulación de la gasolina con aditivos oxigenados y se llevarán a cabo estudios de factibilidad económica y ambiental sobre desulfurización de la gasolina.

La política para el **Sector Minero** se dirigirá a disminuir los impactos ambientales actuales de la minería focalizándose 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 y el Ministerio de Minas y Energía formularán diagnósticos ambientales y planes de ordenamiento ambiental de la actividad minera. Ecocarbón, Mineralco y otras instituciones del sector minero ejecutarán el Programa de Atención a los Problemas Ambientales en la Pequeña y Mediana Minería, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los trabajadores de las minas.

En el **Sector Industrial** la gestión ambiental se dirigirá al establecimiento de instrumentos que promuevan la reconversión industrial y la optimización de prácticas productivas, con miras a obtener procesos eficientes que minimicen la generación de residuos. En esta dirección, el Gobierno estimulará la importación, divulgación y transferencia de estas tecnologías limpias y apoyará la adopción, por parte del sector manufacturero, de códigos de conducta voluntarios para la protección ambiental. Las Corporaciones Autónomas Regionales prepararán planes de acción para identificar los principales problemas de contaminación de origen industrial en su región, proponiendo planes de control ambiental para reducir su impacto. Se establecerán Centros de Tecnologías Limpias y se apoyarán las Empresas Comunitarias de reciclaje de lubricantes usados y otros materiales residuales.

La política de producción limpia en el **Sector de la Salud** propenderá por que los centros hospitalarios, clínicas, centros y puestos de salud adelanten programas de manejo ambiental integral, particularmente de transporte, tratamiento y disposición final de residuos hospitalarios y patógenos. De manera complementaria, en los centros urbanos se promoverá un servicio especial de aseo de desechos hospitalarios.

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, con el objeto de desarrollar el Ecoturismo, se promoverá la realización de planes regionales de ordenamiento ambiental con fines turísticos.

En el **Sector Agropecuario** se propenderá por mejorar la eficiencia ambiental de las prácticas, procesos y tecnologías agropecuarias, en especial mediante la promoción de la agricultura orgánica, manejo integrado de plagas y suelos y recuperación de tecnologías de manejo sostenible. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Medio Ambiente promoverán la constitución de áreas de Reserva Campesinas en zona de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales y reservas a favor de Organizaciones no Gubernamentales y entidades privadas, como una forma de reorientar los frentes de colonización que se dirigen hacia áreas de alta fragilidad ecológica. El incentivo de capitalización rural se utilizará para promover el uso de tecnologías acordes con la conservación del suelo. Se involucrarán consideraciones ambientales en las políticas de reforma agraria y adecuación de tierras.

En el **Sector Pesquero**, el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, apoyará la acuicultura y fijará los cupos globales de pesca. Se actualizarán las tasas de aprovechamiento pesquero e igualmente se optimizará el sistema de otorgamiento de permisos.

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. Con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Medio Ambiente formulará y establecerá políticas de control de la colonización que incentiven el uso intensivo de

tierras actualmente no utilizadas en todo su potencial y, a la vez, desestimulen la expansión de la frontera agrícola. En esta dirección, se fortalecerá la dimensión poblacional en los procesos de planificación, adelantando un Plan de Investigaciones en Población y Asentamientos Humanos.

### B. Acciones instrumentales

Para alcanzar los objetivos establecidos se desarrollarán cinco programas: educación y concientización ambiental, fortalecimiento institucional, información e investigación, planificación y ordenamiento ambiental del territorio y 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, capacitación ambiental y apoyo a la participación ciudadana. Se incluirán el tema ambiental 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, 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 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, generando una cultura institucional eficiente y comprometida. El montaje y la consolidación del SINA se basarán en los principios de eficiencia, transparencia y flexibilidad, garantías para el buen servicio al ciudadano y al sector productivo. Las entidades del SINA serán orientadas por el Ministerio del Medio Ambiente, y se vincularán activamente al Sistema de Evaluación de la Gestión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

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

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 y sociales. 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 (Ideam, Sinchi, Von Humboldt, Von Neumann e Invemar), los cuales se ocuparán de la investigación sobre los elementos bio-geográficos del país, el conocimiento del patrimonio natural, el control de la contaminación, el aprovechamiento sostenible y uso eficiente de los recursos, la información y metodologías para la planifi-

cación y la gestión ambiental. La investigación ambiental en las universidades, instituciones del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y los institutos de investigación mencionados será financiada fundamentalmente a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La **Planificación, el 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. Se redefinirán las actuales categorías de protección de ecosistemas y unidades de conservación y manejo especial. 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. Los procesos de planificación y ordenamiento territorial se realizarán en concertación con los diferentes estamentos de la sociedad civil, en particular con las autoridades y representantes de los pueblos indígenas, comunidades negras y raizales, cuando se trate de sus territorios.

### III. FINANCIACION

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 las organizaciones no gubernamentales e inversiones del sector privado. La inversión pública en gestión ambiental aumentará del 0.10% al 0.56% del PIB entre 1994 y 1998, para una inversión total en el cuatrienio cercana a \$1.25 billones (Cuadro 7.1). Los aportes del presupuesto nacional alcanzarán un total de \$508 mil millones durante el cuatrienio.

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 \$657 mil millones. Para sufragar gastos de funcionamiento, se propenderá porque las Corporaciones utilicen parcialmente los recursos provenientes del cobro de las tasas retributivas y compensatorias, o las tasas por uso de recursos naturales, particularmente las del uso del agua y el aprovechamiento forestal. 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 Sostenible 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, canalizadas tanto a través del SINA como del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, 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 asignará buscando maximizar globalmente la cuantía de recursos financieros de contrapartida por peso invertido del presupuesto nacional, para alcanzar las metas que se identifican en los diferentes programas. Se fortalecerá la ejecución de programas que adelanten las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, a través del EcoFondo, con los recursos provenientes de las reducciones de deuda bilateral y de cooperación internacional.

Para acceder a recursos de inversión social del Sistema Nacional de Cofinanciación, las comunidades y municipios podrán aportar, como contrapartida, áreas de bosque o ecosistemas para su regeneración o conservación, que se encuentren relacionados con los proyectos que se pretendan adelantar

## CAPITULO 8

### MAS 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 un alto nivel de calificación, situación que 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 traduzcan 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 laboral en beneficio de los trabajadores cesantes y los que buscan empleo por primera vez.

Las metas de la política son:

1. Generar durante los próximos cuatro años más de 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 también 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 específicos de empleo 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. POLITICA ECONOMICA Y CREACION 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 5.7% entre 1994 y 1998. Con este

ritmo de aumento, el número de empleos se incrementará a una tasa promedio de 2.8% anual, generando, así, más de 1.500.000 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 200.000 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 defender, así, el trabajo en el campo. Esta estrategia sectorial permitirá generar 225.000 nuevos empleos 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, lograrán también un efecto sectorial sobre la construcción. Se estima que en este sector se generarán 115.000 nuevos empleos directos.

El crecimiento del producto en los anteriores sectores, unido al gasto público en educación y salud, estimulará un aumento del PIB de 2.8% en el comercio y de 3.7% en el resto de sectores no comercializables, fundamentalmente servicios públicos, privados y del Gobierno. Ello conducirá a una generación de 330.000 empleos en comercio, 500.000 en servicios privados, 160.000 en servicios del Gobierno y 10.000 en servicios públicos domiciliarios. El Gobierno apoyará en forma más directa estos esfuerzos, mediante las políticas dirigidas a ampliar los servicios sociales, públicos y privados, y mediante programas especiales dirigidos al pequeño comercio.

La política de apoyo a la micro y pequeña empresa permitirá incorporarlas 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, que ya están contabilizados en cada sector. En este mismo sentido se apoyará a la pequeña y mediana minería, con lo cual se generarán 60.000 nuevos empleos.

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 2.8%, las mejoras en el mercado laboral podrán manifestarse de diversas maneras: 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 éstos 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.

Por otra parte, con el fin de contribuir a lograr un empleo femenino en igualdad de condiciones con el masculino, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo y la Consejería Presidencial para la Política Social, fomentará una mayor divulgación y apropiación por parte de las mujeres de las normas jurídicas que evitan su discriminación laboral.

## II. CAPACITACION PROFESIONAL E INTERMEDICACION LABORAL

La formación profesional es una estrategia fundamental para mejorar el desempeño y las condiciones laborales de la fuerza de trabajo, combatir el desempleo estructural y contribuir a solucionar los problemas de competitividad que enfrentan algunos sectores productivos. Estas dificultades 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 recalificación, 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 sus centros (aprendizaje y promoción), readequándolos en su orientación, metodología y contenidos. Para ello, se aumentará su cobertura de 12.000 alumnos en 1994 a 30.000 en 1995 y 50.000 en 1998, sin aumentar la infraestructura ni el número de alumnos por curso (18 personas); esto es posible gracias a 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 diversas 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 una empresa. También se ofrecerán alternativas de medio tiempo, con módulos de aprendizaje dual concertados 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 y servirán de base para el diseño de los programas de capacitación del SENA y de los Centros de Productividad y 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 presentes o futuras 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 Productividad y 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 laboral. 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 además para actualizar los cursos de capacitación profesional.

El Sena no discriminará el acceso de las mujeres y establecerá mecanismos para vincularlas a cursos que les permitan una mejor inserción en el mercado laboral.

En los cuatro años se apropiarán recursos por \$750.000 millones para las labores de capacitación, recapitación, intermediación laboral y aportes para la actualización de los Centros de Desarrollo Tecnológico. Los recursos provendrán prioritariamente de los aportes que hacen las empresas al SENA.

## 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 y de bajos ingresos 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, que incluye el Plan Nacional para la Microempresa, la Política de Desarrollo Rural Campesino, el Fomento a la Artesanía, la Pequeña Minería y la Economía Solidaria, cuyos impactos en la generación de empleo son ampliamente conocidos. Los dos primeros programas 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 de la economía. El subsidio estará a cargo del SENA. Los beneficiarios del programa serán desempleados (aspirantes o cesantes), pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1. y 2. Estas personas se registrarán en los Servicios de Empleo del SENA y tendrán que inscribirse en cursos de capacitación. Una vez terminada la capacitación, se buscará su vinculación al sector productivo a través del programa de intermediación laboral. De esta manera, se combatirá el desempleo friccional, explicado por una inadecuada información, y el desempleo estructural, relacionado 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 costo total del programa asciende a \$70.000 millones en los cuatro años, \$36.400 millones en becas financiadas 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 empleo en zonas rurales y urbanas con problemas críticos de insuficiente demanda de trabajo y/o situaciones de muy bajos ingresos. El plan de empleo rural se desarrollará en municipios con una 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. Además, se apoyará la capacitación y el tiempo requerido para la elaboración de proyectos que permitan un mejoramiento de la calidad de vida, de los ingresos o de la organización de las comunidades. Se espera que, después de la fase inicial de apoyo a estos programas mediante los planes de emergencia, éstos puedan continuar contando con fuentes alternativas de financiación. 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 (de hogares por debajo de la línea de indigencia), no calificada, afectada por el desempleo y el subempleo. El costo total del programa entre 1995 y 1998 es de \$237.000 millones, de los cuales, el 70% será aportado por el Gobierno central (Fondo DRI) y el 30% provendrá de recursos 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 se desarrollará en ciudades que experimenten crisis cíclicas de empleo o altas tasas de desempleo y con zonas subnormales importantes donde residan grupos de población con ingresos por debajo de la línea de indigencia. Este Plan apoyará proyectos de servicios comunales y sociales que permitan el desarrollo comunitario de la población, a través de la

elaboración y montaje de proyectos que eleven su calidad de vida, sus ingresos o su organización, y que conduzcan a la institucionalización de las organizaciones comunitarias y a mejorar su capacidad de concertación y de generación de ingresos. En este tipo de proyectos se apoyarán también iniciativas de organización y participación de los jóvenes. El Plan de Empleo Urbano incluirá también proyectos para el mejoramiento de la infraestructura de los barrios subnormales. Los principales beneficiarios de este plan serán mujeres y jóvenes pobres, con escasos niveles educativos.

Todos los proyectos deben tener amplia participación comunitaria en su identificación y desarrollo y hacer parte de los planes municipales.

Con este programa se generarán 110.000 empleos directos entre 1995 y 1998. Su costo total en el cuatrienio 1995-1998, asciende a la suma de \$245.000 millones, de los cuales el 70% será aportado por el Gobierno Central a través de la Red de Solidaridad Social y el resto provendrá de recursos de contrapartidas municipales. El 30% de estos recursos se destinará a capacitación. El programa se ejecutará en el marco del Sistema Nacional de Cofinanciación.

#### IV. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como organismo encargado de la política de empleo, productividad laboral 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 nuevas relaciones laborales y propicie soluciones preventivas y no sea simplemente árbitro de conflictos en los sectores productivos.

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.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Trabajo y COLCIENCIAS, promoverán un gran esfuerzo investigativo dirigido a identificar los problemas que enfrenta el mercado laboral, que sirvan de base para el diseño de 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 el mejoramiento continuo de la gestión pública son los elementos más importantes de esta dinámica, que se constituyen en contribución fundamental para la construcción del nuevo ciudadano.

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 de implantación de principios gerenciales en los diferentes sectores de la administración pública, tanto la sociedad civil como el gobierno pueden aprender a mejorar sistemáticamente 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 buena gestión, siempre asociados, permitirán que los ciudadanos recuperen su credibilidad en el servicio público y en sus gobernantes.

La Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, coordinarán sus acciones para asegurar una adecuada forma de cooperación institucional orientada a apoyar las estrategias para el logro del Buen Gobierno.

#### I. DESCENTRALIZACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La descentralización iniciada a mediados de la década pasada y afianzada 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 de 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. Se trata de crear las condiciones institucionales para que departamentos y municipios y las otras entidades territoriales, que se conformen en desarrollo de los mandatos constitucionales, se fortalezcan para cumplir con los retos y prioridades que contempla el Plan Nacional de Desarrollo Económico, Social y Ambiental, en el marco de sus respectivas competencias. 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 diferenciales 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 equitativamente los servi-

cios públicos y sociales. Para lograr este objetivo, es fundamental el compromiso decidido del Gobierno Nacional, los departamentos, los distritos, los municipios y la comunidad en general.

El Gobierno trabajará en el alcance de los siguientes objetivos específicos: (1) impulsar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y el ajuste institucional de la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con sus distintas características, para que puedan cumplir con sus responsabilidades y hacer un manejo eficiente de sus recursos; (2) adecuar los procesos de cesión y adopción de las competencias a la capacidad real de la Nación y de las entidades territoriales, en el marco del ordenamiento territorial que establece la Constitución; 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. 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 niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de manera diferencial, con el propósito de que estén en capacidad de ejercer sus competencias de forma eficiente, y que reúnan las condiciones institucionales para participar y beneficiarse de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido se logrará contar con un sector público moderno, competente y eficiente, orientado a incrementar el compromiso y la vocación de servicio del funcionario público y su relación con la ciudadanía.

La concientización lograda en los sectores públicos, sociales y políticos frente a la necesidad del desarrollo institucional del sistema de gestión pública del país, motivado por el proceso de descentralización, ha propiciado acciones desde el nivel nacional, departamental, distrital y municipal, teniendo el reto de avanzar en la racionalización del Estado, que las nuevas dinámicas de desarrollo del país demandan; razón por la cual, se hace necesario definir mecanismos que permitan un uso adecuado de estos esfuerzos en pro del fortalecimiento integral de la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno, en el marco de unas metas comunes de desarrollo económico, social y ambiental.

Como parte de esta estrategia, se desarrollará el Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales, el cual tiene por objeto promover, de manera integral, coordinada y sistemática, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno, y sentar las bases para la organización administrativa e institucional de las que se creen. De igual forma, se fortalecerá y organizará 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 en su función de asesoría y asistencia técnica a los municipios.

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 líneas de asistencia técnica y financiera para la realización de acciones estratégicas,

diferenciales y coordinadas, encaminadas al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Nación, los departamentos y las entidades locales, de acuerdo con las diversas situaciones, necesidades y demandas que se presenten en cada nivel; (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; (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, dé cuenta del impacto de los distintos programas y de los avances de cada entidad territorial en materia de capacidad institucional, y se enmarque en el sistema de información territorial.

#### **B. Creación del Ministerio del Interior**

Con el fin de articular institucionalmente la política territorial y consolidar el proceso de descentralización, la Administración ha propuesto la transformación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior. El nuevo Ministerio coordinará, regulará y fortalecerá las relaciones de municipios, distritos, departamentos, regiones y otras entidades territoriales con el Gobierno Nacional, en la medida en que será el interlocutor político en los procesos atinentes a la descentralización y el ordenamiento territorial, y coordinará el impulso al desarrollo 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.

El Ministerio del Interior cumplirá el papel de cancillería de asuntos internos, por lo cual será el responsable de dar una respuesta ordenada a las solicitudes que presenten las entidades territoriales. Para ello conformará, junto con los organismos pertinentes, el Sistema Integral de Impulso al Desarrollo Institucional, que tenga en cuenta las interrelaciones entre unos y otros niveles de gobierno, a fin de mejorar el proceso de modernización de las administraciones nacional y territoriales y apoyarlo en forma coherente e integral.

A nivel departamental, el Ministerio del Interior impulsará el fortalecimiento de los departamentos como las instancias constitucionalmente llamadas a coordinar los procesos de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su jurisdicción. A nivel municipal, se promoverán acciones canalizadas a través de los departamentos.

#### **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, debe 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 serán desarrolladas

de manera que las acciones sectoriales se ajusten al papel de cada nivel de gobierno en la estructura del Estado, con el propósito de que sean consistentes con la dinámica territorial. En este proceso de desarrollo legal, de igual forma, se tendrán 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 continúen con el proceso de adopción de las responsabilidades que se les han asignado.

En consecuencia, se promoverá la consolidación del ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la heterogeneidad existente, respetando la autonomía de cada entidad territorial, e impulsando la armonización de los diversos regímenes territoriales. En este propósito es fundamental el liderazgo de la Vicepresidencia de la República como instancia orientadora de la descentralización, del Ministro del Interior 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, en la medida que se asuman sus respectivas competencias.

La realización de este Programa implica la formulación y realización de 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**

Para que las entidades territoriales asuman sus competencias funcionales, e impulsen su desarrollo y el de sus comunidades, la descentralización fiscal 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.

Simultáneamente, la descentralización fiscal ha consolidado las bases para la descentralización de las competencias funcionales y, por ende, de la decisión del gasto. Se estima que los niveles departamental y municipal presentarán un crecimiento del 10.8% promedio real anual en su gasto entre 1994 y 1998, crecimiento superior al 5.67% estimado para el PIB en el mismo período. Este incremento 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 participación en el gasto público total, por niveles de gobierno, refleja el avance que se espera registrar en el período 1994-1998. En efecto, el nivel nacional pasará de una participación de 59.2% en el gasto total a 52.4% en 1998, mientras que los municipios pasan de representar un 23% a 28.7% en el gasto total (Gráficos 9.2 y 9.3).

No obstante la mayor transferencia de recursos del nivel nacional al territorial, la descentralización fiscal sólo podrá consolidarse en la medida en que las entidades territoriales asuman sus nuevas competencias, ejecutando la inversión que históricamente ha sido responsabilidad del nivel nacional, para lo cual será necesario que fortalezcan sus ingresos propios con el objeto de solventar otros gastos y poder estar en condición de destinar las transferencias recibidas de la Nación en los sectores prioritarios de inversión que ahora les competen.

Para equilibrar, profundizar y consolidar 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 y de conformidad con sus competencias funcionales. El desarrollo de este programa se llevará a cabo teniendo en cuenta las disparidades que en materia fiscal presentan las entidades territoriales entre sí y a su interior.

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 proyectos de Ley para reformar y modernizar la estructura tributaria de las entidades territoriales.

(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, y mejorar la eficacia de sus estructuras tributarias. Para ello, el Gobierno Nacional consolidará un programa de asesoría, asistencia técnica y capacitación, que propenda por el aumento de las capacidades de gestión de los departamentos, distritos y municipios para administrar sus asuntos financieros, y el diseño de indicadores que permitan hacer un seguimiento y control del desempeño fiscal territorial.

(3) Revisar el sistema intergubernamental de transferencias, con el propósito de conciliar: (i) los criterios y prioridades sectoriales del gasto con las necesidades territoriales, de tal forma que los niveles de gobierno puedan ejercer una mayor autonomía sobre sus recursos, y (ii) los criterios nacionales de distribución de los recursos con las desigualdades y realidades territoriales (redistribución, equidad y equilibrio). Con este propósito, el Gobierno Nacional promoverá la conformación de un sistema mínimo de información territorial transparente, confiable y oportuno que refleje, entre otros, los indicadores de las entidades territoriales sobre: las necesidades básicas insatisfechas, la población y su dinámica, la capacidad financiera, las ventajas competitivas y actividad económica, y la capacidad técnica y administrativa.

(4) Reglamentar el Fondo Nacional de Regalías, de tal forma que: (i) sus efectos no agudicen las desigualdades territoriales, (ii) su operación se fundamente en las instituciones ya existentes, y (iii) se concilie con los procedimientos y criterios básicos de otros esquemas de financiamiento territorial en marcha.

(5) Fortalecer el sistema nacional de cofinanciación, con: (i) la consolidación y concertación de una metodología para establecer cupos indicativos por entidad territorial y el establecimiento de una categorización de las entidades territoriales para la definición de los porcentajes de cofinanciación, (ii) la definición, divulgación y capacitación sobre metodologías y procedimientos simplificados y unificados para la presentación y trámite de proyectos para cofinanciación, y (iii) la adecuación y consolidación institucional y operativa del sistema en todos los niveles de gobierno, con énfasis en las Unidades Departamentales de Cofinanciación, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

(6) Aumentar la capacidad de negociación de las entidades territoriales de menor desarrollo relativo, para gestionar y acceder a las distintas fuentes de recursos (cofinanciación, crédito, sector privado, entre otras). Para ello, se consolidará en el Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales, la asistencia técnica y financiera en esta área.

(7) Asegurar, mediante planes de desempeño, que el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales sea consistente con las metas macroeconómicas, y que la contratación del crédito, se realice con criterios de capacidad de endeudamiento y de pago.

(8) Propiciar la eficacia del gasto territorial y su consistencia con los propósitos y líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la promoción y consolidación de una Red de Bancos de Proyectos y el establecimiento de un sistema nacional de metodologías e indicadores de seguimiento, evaluación de gestión y resultados de la inversión territorial.

## II. PARTICIPACION 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 sujetos 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 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 reitera 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 y las civiles que incluyen a las organizaciones comunitarias, las de agregación y articulación de intereses, las pro defensa de reivindicaciones específicas y las no gubernamentales con capacidad de contribuir a la puesta en práctica de los programas de desarrollo del Gobierno, y los movimientos sociales, 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, clasificado en sus componentes político, administrativo o económico, sectorial, territorial, instrumental u orgánico, y por niveles, para que el ciudadano clarifique y ejerza sus opciones de participación. El impacto de la descentralización, 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 tal información se indicará la fuente, frecuencia, 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 y confiable para que los colombianos puedan participar en todos los ámbitos de la vida ciudadana. Igualmente, se concientizará a los servidores públicos de su responsabilidad legal con la ciudadanía a este respecto.

En tercer lugar, se apoyará el desarrollo de capacidades del nuevo ciudadano, tanto en su expresión individual como colectiva y en particular de las poblaciones marginadas, para que participe efectivamente con información convertida en conocimiento. 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, habilitándolos para 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 en los planteles educativos. Además el Gobierno, bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República, apoyará la formación de los servidores públicos, promoviendo los conceptos de gestión, responsabilidad pública y participación ciudadana.

Con los anteriores propósitos, en el Ministerio de Gobierno, el Fondo para la Participación Ciudadana cofinanciará programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la ciudadanía y de sus organizaciones para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en la ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo. El Fondo, en lo relativo a su competencia, ejecutará la política de participación que ponga en marcha el Ministerio de Gobierno en coordinación con la Vicepresidencia de la República. Para tal fin concertará la acción pública y privada, y cofinanciará proyectos en investigación y acciones efectivas de participación que realicen universidades, ONG y demás organizaciones civiles y comunitarias. 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. La 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 la normatividad que regule los aspectos pendientes de definición de los artículos 2, 39, 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. Dentro del mismo contexto constitucional, y tomando adicionalmente en cuenta el artículo 355, el Gobierno se propone expedir la normatividad orientada a ampliar la capacidad de gestión y contratación de las organizaciones civiles con el Estado, con el fin de que accedan a los mecanismos de cofinanciación y se fomente su capacidad y desarrollo, de manera que ofrezcan garantías tanto a los individuos como a la sociedad y al Estado. Igualmente, estudiará la regulación jurídica de las formas de propiedad de los bienes comunitarios o colectivos.

La participación debe permear 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, entre otras.

Así mismo, se impulsará la reglamentación y utilización efectiva de las acciones populares y las acciones de cumplimiento tendientes a garantizar

los derechos colectivos, así como la observancia de las leyes y actos administrativos.

Se conformará una comisión interinstitucional que se convertirá en interlocutor de las ONG, las organizaciones comunitarias y demás organizaciones civiles, 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 las organizaciones nacionales que las agrupen, para precipitar los procesos de aprendizaje y desarrollo institucional que se plantean para la gestión pública y el buen gobierno. Esta comisión 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 organizaciones de menor tamaño y que actúen en zonas marginadas.

#### **C. La 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 supone contar con actores que la posibiliten. La ausencia de un verdadero sentido de ciudadanía hace que los mecanismos constitucionales y legales, 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.

En este contexto, la normatividad existente en materia de estatuto de los partidos, voto programático, revocatoria del mandato y todos los mecanismos políticos consagrados en la Ley 134 de 1994 -iniciativa legislativa y constitucional, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto- ofrece sin duda un amplio espectro para la expresión política del ciudadano elector y de sus organizaciones. No obstante, el Gobierno es consciente de que estos mecanismos no han sido suficientemente utilizados por la ciudadanía, por lo que sus esfuerzos se encaminarán a la promoción y socialización de los mismos.

Adicionalmente, con el ánimo de dotar de mayores garantías a los partidos y movimientos políticos, particularmente a aquellos que no participan en el Gobierno y a las minorías políticas, se impulsará la expedición de un estatuto integral de la oposición.

Con el fin de mejorar la gestión y garantizar mayor transparencia y eficiencia en el proceso electoral y en el reconocimiento de la ciudadanía, se apoyará a la Registraduría Nacional del Estado Civil en un programa de modernización de los sistemas de registro civil e identificación, de almacenamiento, administración y operación de archivos y de inscripción de ciudadanos.

Por último y tomando en cuenta que la voluntad de consolidar en nuestro país la democracia participativa no implica una negación sino un enriquecimiento de la democracia representativa, se estudiarán propuestas que, bajo criterios de eficacia y eficiencia, contribuyan a incrementar la capacidad legislativa del Congreso de la Repú-

ca, como mecanismo de participación y articulación de demandas sociales.

### **III. GESTION PUBLICA**

La eficiencia y la eficacia en todas las actividades del Estado permitirá 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 sus objetivos sociales.

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 responsables específicos. 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 responsables 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 logrará, 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 el 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 del 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 complementado con evaluaciones externas e independientes a las entidades. La red de autoevaluaciones se caracteriza por ser un proceso interno de aprendizaje continuo, 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 dado que el buen gobierno sólo puede lograrse cuando el Estado y la sociedad actúen cada vez con menores niveles de incertidumbre.

En este sentido se emprenderá la adecuación de la capacidad del DANE para que, en coordinación con otros productores de información, con los principales usuarios y con el DNP, desarrolle acciones de recuperación, actualización y mejoramiento de la calidad de la información estadística agregada de mayor interés nacional. Las acciones estarán encaminadas a la implantación del Sistema Estadístico Nacional y al incremento de las capacidades de análisis de los resultados, de divulgación y de atención de las nuevas necesidades de información a nivel nacional y territorial.

Por otra parte, el Gobierno se comprometerá con un programa orientado a hacer explícitos ante la ciudadanía los objetivos de servicio de las instituciones y crear mecanismos de interlocución entre el usuario y las directivas sobre el cumplimiento de dichos objetivos, a través del programa "Trato Hecho" liderado por la Vicepresidencia de la República. Este programa permitirá elevar el nivel de eficiencia en la prestación de servicios y producción de bienes, dotar de herramientas efectivas al ciudadano para hacer valer sus derechos y expectativas frente al Estado y desarrollar el concepto de responsabilidad de los directivos y empleados públicos.

Por último, 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.

### F. Gerencia Social

La política social, como eje de la estrategia de desarrollo del Gobierno, depende de la capacidad de gestión de las entidades públicas y privadas responsables de su ejecución.

Los programas y proyectos de inversión social se ubican en entornos con alto grado de complejidad, definidos por múltiples ejecutores sectoriales y por diversos grupos beneficiarios frecuentemente con intereses encontrados. Por esta razón, las

relaciones no se establecen de manera cierta sino que exigen mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad.

La gerencia social es el conjunto de conocimientos que permiten conducir una institución a la obtención de metas determinadas de desarrollo social mediante el uso eficiente y racional de sus recursos. Así, para lograr el éxito en la ejecución de El Salto Social, adquiere particular relevancia fortalecer en estos conocimientos a quienes se encargan de la implantación de los programas o proyectos sociales.

En este contexto, dado que la gerencia social debe tener en cuenta la especificidad propia del sector, que no se logra abordar solamente con elementos de gerencia o administración tradicional, la implantación de los principios de gestión pública enunciados a lo largo de este capítulo se complementará con un programa que involucrará las siguientes acciones: a) Incentivos a la implantación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública en las entidades del sector social a nivel nacional y territorial; b) Organización de formas no jerárquicas de coordinación inter e intrainstitucionales y sectoriales como son las redes institucionales y de servicio; c) Difusión de técnicas que permitan la formación de consensos para incorporar y encauzar la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos; d) Adopción de formas de implantación adaptativa y no programada; e) Promoción a la Excelencia en la Gestión del Desarrollo Social, que involucrará la difusión permanente de alternativas de gestión, de experiencias especiales en diferentes sectores y de indicadores sobre la evolución del desarrollo social a nivel nacional y territorial; f) Evaluaciones periódicas y sistemáticas de gestión social basadas en encuestas de satisfacción de usuarios; y g) Apoyo a proyectos específicos de mejoramiento de gerencia social a través del Fondo de Inversión Social.

## CAPITULO 10

### AGENDA INTERNACIONAL

Los profundos cambios en los balances político, ideológico y económico que se han experimentado a nivel mundial en años recientes han acrecentado la interdependencia de las naciones, generando una gran diversidad de actores, intereses y escenarios de discusión y negociación. Esto impone 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 en las discusiones internacionales sobre medio ambiente, derechos humanos, democracia, drogas ilícitas y lucha contra la pobreza, entre otros. Estos temas tienen una relevancia creciente en el desarrollo social y económico mundial. El país debe, por lo tanto, fortalecer su capacidad para actuar a nivel global e incrementar su participación en los foros internacionales.

En este panorama de interdependencia y globalización, Colombia promoverá el respeto de la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la soberanía y la integridad territorial, la no intervención en los asuntos internos de los estados y, en general, de todos los principios del derecho internacional, cuya atención y observación son garantía de la convivencia pacífica.

En este marco, Colombia entiende que las políticas sobre los temas globales deben ser definidas por los Estados, y por la sociedad internacional en general, no sobre la base de una mayor tolerancia hacia la intervención unilateral de los países más poderosos en los más débiles, sino en el marco de esquemas de cooperación que tengan el efecto de distribuir equilibradamente los costos que implica alcanzar objetivos comunes en el tratamiento de tales asuntos. Los procesos de globalización e interdependencia no justifican la intervención sino que hacen imperativa la necesidad de fomentar la cooperación internacional.

Colombia promoverá y apoyará aquellos esfuerzos encaminados a la modernización y democratización de organismos internacionales. La ONU enfrenta actualmente el gran reto de adaptar sus estructuras al nuevo esquema internacional de la posguerra fría. Por ello, en conjunto con otros países del mundo en desarrollo, nuestro país participará activamente en las deliberaciones sobre la modernización de este organismo, mediante la definición y puesta en marcha de una serie de reformas en sus métodos de trabajo y en sus mecanismos e instancias de toma de decisiones.

En lo que respecta a la OEA, Colombia participará en el desarrollo de los principales temas que coparán la agenda de la organización durante los próximos años, en el marco del objetivo de redefinir las relaciones hemisféricas propuesto en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de 1994 y que contempla las metas de preservar y fortalecer las democracias, promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio, garantizar el desarrollo sostenible y combatir la pobreza.

La cooperación entre los países del Sur y el fortalecimiento de su capacidad de negociación es indispensable para plantear una relación Norte-Sur que sea constructiva y que, basada en la cooperación, promueva el desarrollo social de los países en vía de desarrollo. Esta será la meta que, como Presidente del Movimiento de Países No Alineados, Colombia buscará entre 1995 y 1998. Así mismo, y con referencia al tema del comercio internacional, Colombia continuará participando en la Segunda Ronda de Negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales, con el fin de revitalizar y fortalecer la cooperación Sur-Sur, estimular el crecimiento económico de los países en desarrollo y garantizar su integración a la economía mundial. También es el propósito de Colombia promover una modernización de los métodos de trabajo del Movimiento en aras de una mayor eficiencia en sus múltiples actuaciones.

En suma, con el objetivo de coadyuvar en la construcción de un sistema internacional justo y equilibrado lo que se pretende es contribuir a concretar los procesos de reformas a que se han sometido los principales organismos internacionales, con el objeto de buscar que las decisiones de la comunidad internacional reflejen de manera apropiada las aspiraciones y los intereses de todos los países, promuevan el establecimiento de un escenario en el que imperen las libertades fundamentales del individuo, se fortalezcan la cooperación internacional y el libre comercio.

## I. AGENDA ECONOMICA

La integración económica ha avanzado en América Latina en los últimos años a ritmos acelerados, modificando las relaciones comerciales y políticas

de la región. Apoyada en claros principios de reciprocidad, Colombia continuará liderando este proceso e incentivando la participación de las empresas colombianas en los crecientes flujos de comercio e inversión intrarregionales. En este marco, seguirá apoyando el proceso de consolidación del Grupo Andino, la Asociación de Estados del Caribe, continuará las negociaciones con los países del Mercado Común Centroamericano, iniciará el proceso de negociación de vínculos más estrechos con MERCOSUR, y cumplirá plenamente los compromisos de los acuerdos de libre comercio con Chile y CARICOM.

Con la aprobación en los Congresos de Colombia, Venezuela y México del Acuerdo del Grupo de los Tres, y a raíz de la Secretaría Pro-Tempore que Colombia asume a partir de marzo de 1995, se buscará desarrollar el tratado comercial para poner en práctica los objetivos económicos del convenio y para impulsar las finalidades del mismo en materia política, social y cultural. Adicionalmente, se buscará impulsar la vinculación de los proyectos del G-3 con las políticas de Colombia en la Asociación de Estados del Caribe, y en general frente a Centroamérica y el Gran Caribe.

Colombia apoyará, además, la ampliación de la agenda de negociación en todos los procesos, regionales y subregionales, 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.

Adicionalmente, el Gobierno fortalecerá y ampliará las Comisiones de Vecindad, que han resultado un importante instrumento para estrechar los vínculos con países con los cuales tenemos una mayor proximidad geográfica. Este objetivo se enmarca en el convencimiento de que la figura de las Comisiones de Vecindad representa una instancia novedosa y pluralista de toma de decisiones en asuntos de integración binacional, en la que Gobierno, empresarios, comerciantes, inversionistas, y otros sectores de la sociedad civil, ejecutan proyectos y definen acciones concretas que hacen de la integración una realidad tangible. Con base en este fundamento, se 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, la integración energética, entre otros.

Así mismo, el Gobierno buscará la aprobación y posterior aplicación de una Ley para Zonas de Frontera mediante la cual se garantizará que estas regiones limítrofes sean un polo de desarrollo, que permita profundizar los procesos de integración en los que participa Colombia y mejorar 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, que alcancen su consolidación antes del año 2005, fecha prevista por los países del Hemisferio en la Cumbre de las Américas de 1994. 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 negociación con los países miembros del 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, servicios y 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 apoyo debe ser la contrapartida de los mayores costos en que incurren los segundos al reconocer los derechos de propiedad intelectual.

De otro lado, las relaciones comerciales de Colombia con la Unión Europea se han incrementado en los últimos años hasta llegar a convertirse en el segundo socio comercial de nuestro país. Para el Gobierno será, por tanto, prioritario consolidar las relaciones, aumentando así el volumen de exportaciones a esta importante zona. Mediante el Programa Especial de Cooperación (PEC), la Unión Europea ha apoyado los esfuerzos del país en la lucha contra el narcotráfico. Este instrumento debe servir para estrechar las relaciones con las naciones del viejo continente, entre las cuales se difundirán activamente las políticas colombianas en materia de desarrollo social, defensa y promoción de los derechos humanos, democratización, modernización económica, lucha contra las drogas ilícitas y protección del medio ambiente, entre otros. En este plano, se promoverá la celebración de Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de la Inversión Extranjera - BITs. Para tal efecto se impulsará la aprobación en el Congreso del Acuerdo suscrito con el Reino Unido, se culminarán las negociaciones con España, y se negociarán nuevos acuerdos con otros países europeos. Además se buscará establecer un diálogo activo con Suecia, Finlandia y Austria, nuevos miembros de la Unión Europea, y un mayor acercamiento a otros países de Europa Oriental, incluidas las repúblicas exsoviéticas.

El Gobierno avanzará también en 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, el país participará activamente en los nuevos organismos creados en la región, como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y, en el futuro, el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC). El Gobierno promoverá la vinculación de entidades públicas y privadas con sus homólogas asiáticas. Estas acciones son necesarias pues, sin duda, la Cuenca del Pacífico es la región de más alto crecimiento económico, tecnológico y comercial del planeta.

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 participación activa en la Organización Mundial de Comercio, OMC, cuya adhesión fue aprobada mediante la Ley 170 del 15 de diciembre de 1994, es un elemento

esencial de la agenda internacional del Gobierno. La OMC debe convertirse en el foro apropiado para la 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", así como 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. Sólo 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, el país presentará, apoyará y liderará, en escenarios internacionales como la Cumbre de las Américas, el ECOSOC, el Movimiento de Países No Alineados, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se realizarán en 1995 en Copenhague y en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, a realizarse el mismo año en Beijing, así como en conferencias futuras de este tipo, 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. Finalmente, Colombia promoverá la puesta en marcha de los planes de acción que resulten de estos eventos y de otros tantos que sean funcionales al cumplimiento del objetivo de proyectar internacionalmente el modelo de desarrollo alternativo propuesto por el Gobierno de Colombia.

### B. Medio ambiente

El liderazgo de Colombia en asuntos 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 asuntos que como la supervivencia del planeta, la biodiversidad, el tráfico ilícito de especies en peligro de extinción, 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 Rio de Janeiro de 1992 y de otros acuerdos e iniciativas de cooperación internacional. Además, seguirá los principios consagrados en la Ley 99, y en particular, el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas con respecto a los daños globales el reconocimiento de las contribuciones y servicios ambientales prestados por Colombia a la comunidad internacional.

El Gobierno propondrá la adhesión del país a varios convenios internacionales, entre ellos, la Convención Marco de Cambio Climático, el Convenio de Basilea para el Tráfico de Desechos Peligrosos Transfronterizos, la Enmienda de Copenhague del Protocolo de Montreal, el Convenio relativo a la Asociación Interamericana de Información para el Cambio Global (IAI) y el Protocolo Relativo a las Areas y Flora Silvestres especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe.

Se promoverá, también, a nivel internacional, y, 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.

Se impulsará el Tratado de Cooperación Amazonia y se informará a las comunidades asentadas en la Cuenca sobre los avances del Tratado. En materia de asentamientos humanos, Colombia preparará su posición para la Cumbre de Ciudades y Hábitat II. La favorable coyuntura que otorga la Presidencia del Movimiento de los No Alineados será aprovechada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Medio Ambiente y Desarrollo.

Colombia desarrollará una estrategia explícita de cooperación internacional para el medio ambiente que sea proactiva, de conformidad con los acuerdos de Rio de Janeiro y con los lineamientos y prioridades de política ambiental del país y el respecto a la soberanía nacional. Deberá promover la cooperación técnica y financiera internacional en las siguientes áreas prioritarias: fortalecimiento institucional, gestión ambiental urbana, control de la contaminación por fuentes fijas y móviles, eficiencia energética, manejo de desechos tóxicos y peligrosos y comercio y medio ambiente. Colombia también promoverá la transferencia de tecnologías ambientalmente idóneas en términos concesionales. Se explorarán nuevas formas de cooperación internacional como es el caso de la "implementación conjunta".

Por último, la política internacional propenderá porque el comercio externo 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. El Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio del Medio Ambiente promoverán a nivel subregional (G-3 y JUNAC) el establecimiento conjunto de medidas que permitan armonizar requisitos ambientales de manera concertada, con el fin de nivelar las desigualdades de competencia, originadas en los diferentes estándares o normas ambientales nacionales.

### 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 aplicará con rigor el 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, para buscar e impulsar así la cooperación de la comunidad internacional en el desarrollo de las políticas de Derechos Humanos en campos como la educación, la capacitación y el fortalecimiento institucional, entre otros.

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 la situación de los Derechos Humanos.

### D. Drogas ilícitas

El Gobierno colombiano ha expresado en todos los contextos su rechazo a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, y su decisión de combatir integralmente estos fenómenos en el marco del principio de la responsabilidad compartida. Ha manifestado también que éste es, por esencia, un problema multinacional, que sólo puede resolverse

mediante acciones concertadas, conjuntas, integrales y equilibradas 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, el consumo y la distribución al mayor y al detal. La naturaleza misma de este fenómeno conlleva que los esfuerzos nacionales aislados sean insuficientes.

El carácter global del problema requiere una solución igualmente global. Debido a que los esfuerzos por erradicar todos los eslabones de la cadena internacional de las drogas ilícitas no han sido igualmente intensos en todos los países, el Gobierno continuará argumentando a nivel mundial que Colombia no puede ser el país que principal y solitariamente se haga cargo de la lucha contra este fenómeno, no solamente por razones de justicia sino por motivos de efectividad.

Colombia continuará participando activamente en los programas regionales derivados de la OEA/CICAD y en las iniciativas internacionales basadas en los lineamientos de la ONU/PNUFID, y liderará la propuesta de suscribir una Convención Interamericana contra el Lavado de Dinero. Igualmente, exigirá que los esfuerzos que realiza el país para combatir la producción y el tráfico de estupefacientes formen parte de una estrategia global en la que estén contempladas políticas de represión del consumo en los países desarrollados, así como el control efectivo a las empresas de transporte y a los sistemas de aduana a fin de controlar el comercio de mercancías ilegales tales como productos químicos, armas, municiones y explosivos.

En el marco del principio de corresponsabilidad, el país solicitará el concurso de la Comunidad Internacional para que, mediante acciones concretas, entre ellas las preferencias comerciales y la cooperación en la financiación de los programas derivados de la política de desarrollo alternativo, demuestren su solidaridad con el esfuerzo realizado por el país en esta lucha mundial.

En suma, la política internacional de Colombia en materia de lucha contra las drogas ilícitas, hace énfasis en la búsqueda de la cooperación; entendida ésta como las acciones que comprometen a todas las naciones afectadas por el problema, dentro de un mayor equilibrio en la distribución de los costos y manteniendo la búsqueda de los intereses nacionales.

## III. INTEGRACION 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 el desarrollo de los mecanismos de participación política previstos en la Constitución de 1991, un sistema consular moderno y eficiente, 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 se vinculan al 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 les sean respetados sus Derechos Humanos. Los tratados de repatriación de presos serán presentados para la ratificación del Congreso y de manera simultánea se mejorarán las condiciones carcelarias en el país para hacerlos efectivos.

## CITAS

- 1 Ernesto Samper Pizano, 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 se pueden apropiar privadamente, generan fuertes externalidades.
- 3 Megawatios generados por millón de habitantes para algunos países de América Latina: México 285, Venezuela 938, Brasil 353, Argentina 471, Chile 327. La cifra para los Estados Unidos es 3.040.
- 4 Número de kilómetros de vías por cada mil kilómetros cuadrados para algunos países de América Latina en 1990: México 125, Venezuela 110, Brasil 175, Argentina 77 y Chile 104. La cifra para los Estados Unidos es 555.
- 5 Fortaleza de la economía, internacionalización, gobierno, finanzas, infraestructura, administración, ciencia y tecnología y recursos humanos.
- 6 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 (SIS-BEN), 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.
- 7 World Bank, Poverty in Colombia, Washington, diciembre de 1994.
- 8 Carlos Eduardo Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Mimeo, Santafé de Bogotá, septiembre de 1994, cap. 4.
- 9 Echandía, Camilo, "Dimensión Económica de la violencia y la criminalidad en Colombia", Mimeo, Santafé de Bogotá, 1994. Cifras posteriores de este acápite, sin fuente, son de este estudio.
- 10 Ministerio de Salud, "La carga de enfermedad en Colombia", Mimeo, Santafé de Bogotá, 1994.
- 11 Policía Nacional, Naciones Unidas, Organización Panamericana de la Salud.
- 12 Policía Nacional, Revista Criminalidad. Números 30-35.
- 13 Consejo Superior de la Judicatura: "Plan de desarrollo de la justicia 1994-1998", Mimeo, Santafé de Bogotá, noviembre de 1994, pág. 25 y Ministerio de Justicia: "Justicia para la gente", Mimeo, Santafé de Bogotá, noviembre de 1994, pág. 8.
- 14 Salvo la inversión que se realiza directamente desde el exterior en finca raíz, que venía 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 y el turismo).
- 15 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, sin 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.
- 16 En efecto, en el último cuarto de siglo, estos niveles sólo se han alcanzado durante cinco años: 1971, 1982-1983 y 1993-1994.
- 17 David Aschauer, "Is Public Expenditure Productive?", Journal of Monetary Economics, 24, número 2, marzo de 1989.
- 18 José Darío Uribe, "Infraestructura física, clubs de convergencia y crecimiento económico: alguna evidencia empírica", Coyuntura Económica, 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: nuevas lecturas de macroeconomía, Roberto Steiner (Compilador), Tercer-Mundo, Santafé de Bogotá, 1994.
- 19 Juan Luis Londoño, Income distribution during the structural transformation: Colombia 1938-1988, Tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1990.
- 20 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.
- 21 Persisten elevadas tasas de mortalidad materna, causada principalmente por abortos realizados en condiciones sépticas, por lo cual las acciones para el control de la mortalidad materna e infantil deben tener en cuenta la salud de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio.
- 22 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 incapacidad originada en esas mismas enfermedades. Si bien la carga global de enfermedad, cercana a los 150 años de vida saludables perdidos por 1.000 habitantes (AVISA) se encuentra por debajo de la media mundial, y la edad mediana al morir y la esperanza de vida al nacer han mejorado significativamente, la carga de la enfermedad por trauma y violencias se ha incrementado hasta el punto de representar actualmente el 40% de los años de vida saludables perdidos.
- 23 En el 50% de los casos esto se debe al costo, en el 10% a la inexistencia de un centro médico y el 40% a otras razones. Además, el 30% de los más pobres no asiste a los servicios de salud, en contraste con el 8% de inasistencia en el grupo de mayores ingresos, siendo esta situación más severa en las zonas rurales.
- 24 En 1993 el personal de enfermería por médico era de 0,6, relación inferior a la deseable para este tipo de profesionales, pues se espera que por cada médico existan dos 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 69% respectivamente) se ubica en las entidades hospitalarias localizadas en las cinco principales áreas urbanas, que concentra el 30% de la población.
- 25 Ley 71 de 1988 y Decreto 784 de 1989.
- 26 Integran la economía solidaria: las cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutualistas, cajas de compensación familiar, empresas rentables y de servicios de las juntas de acción comunal, asociaciones de productores, empresas autogestionarias y fundaciones y corporaciones sin ánimo de lucro, entre las cuales están las ONG. El cooperativismo es la expresión que ha obtenido mayores niveles de desarrollo empresarial. 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 tercer exportador de este grano. Además, participa activamente en el campo de la salud, la educación, el transporte y la construcción de vivienda.
- 27 Que constituye un marco metodológico para la generación, fortalecimiento e integración de empresas asociativas o pequeños proyectos productivos. Las metodologías existentes podrán ser asimiladas por esta referencia metodológica, fundamentada en la planeación participativa, la integración de capitales y gestiones y el desarrollo local.
- 28 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.
- 29 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 de la cual los empresarios conozcan la generalidad de esta tecnología y su importancia en las ganancias de productividad y competitividad.
- 30 Computer-aided-design (CAD). Computer-aided-Manufacturing (CAM). Computer-integrated-Manufacturing (CIM).
- 31 Durante 1993 se presentaron del orden de 18.500 accidentes en las carreteras de Colombia, equivalente a un accidente y medio por cada kilómetro de red troncal.
- 32 El promedio de descarrilamientos fue durante 1993 de siete al día, mientras que en países desarrollados el promedio puede llegar a ser siete al año.
- 33 En promedio, los equipos VOR para apoyo de aeronaves en curso han cumplido su vida útil en un 66%, y los sistemas de radar y aterrizaje en un 36%. Sólo cubren, además, al 50% del territorio nacional.
- 34 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.
- 35 En 1993, la productividad de los puertos se había incrementado en un 60% frente a 1989 y los tiempos de espera en puerto se habían reducido de seis a tres días.
- 36 Este monto no incluye los proyectos Paso por la Cordillera Central y Cúcuta-Alto del Escorial-Bucaramangá, los cuales, por razones técnicas, no pueden ser terminados en este cuatrienio.
- 37 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.
- 38 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.
- 39 Al excluir los subsidios, el gasto de inversión pasa de 1,08% del PIB entre 1990-94 al 1,19% para el período 1995-98.
- 40 La Ley 141 de 1994 crea el Fondo Nacional de Regalías con el fin de financiar y cofinanciar proyectos en minería, preservación del medio ambiente y otros proyectos de carácter regional, con los recursos no asignados a departamentos y municipios productores.

CUADRO No. 2.1  
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS, 1971- 1994

	1971-1974	1975-1979	1980-1985	1986-1990	1991-1994	1990	1991	1992	1993	1994
<b>TASAS DE CRECIMIENTO GEOMETRICO</b>										
PIB total	6,5%	5,0%	2,6%	4,6%	4,2%	4,3%	2,0%	3,8%	5,3%	5,7%
PIB comercializables	5,9%	4,5%	1,9%	5,7%	2,1%	5,1%	2,2%	1,5%	2,0%	2,7%
Agricultura	4,1%	5,0%	1,6%	4,5%	1,8%	5,8%	4,2%	1,9%	2,7%	2,1%
Industria	7,1%	4,6%	1,2%	4,8%	3,0%	4,2%	0,8%	5,9%	1,9%	3,3%
Minería	-6,0%	-3,4%	16,0%	20,0%	-0,6%	-2,8%	-0,6%	2,2%	-0,6%	1,1%
PIB no comercializables	7,1%	5,4%	3,1%	3,6%	5,8%	3,5%	1,8%	6,0%	8,1%	7,6%
Construcción	5,3%	0,5%	8,9%	-3,1%	6,8%	-13,1%	0,2%	8,4%	7,0%	12,0%
Comercio	5,7%	4,4%	1,5%	3,5%	3,7%	2,8%	0,6%	4,3%	5,0%	5,1%
Resto	5,2%	6,3%	3,1%	4,3%	6,6%	5,3%	2,3%	6,3%	9,1%	8,8%
Demanda interna	6,4%	4,8%	2,4%	3,4%	7,8%	2,3%	0,1%	9,8%	13,4%	8,3%
Demanda privada	6,6%	4,3%	1,5%	3,8%	7,4%	3,7%	-0,3%	10,0%	13,5%	6,7%
Consumo	6,1%	5,3%	2,3%	3,4%	4,9%	3,0%	1,6%	4,2%	8,8%	5,2%
Inversión	8,9%	-0,5%	-4,0%	6,9%	21,1%	9,0%	-13,3%	57,8%	39,0%	13,5%
Demanda pública	5,2%	7,7%	7,1%	1,8%	9,6%	-3,7%	1,6%	8,8%	13,4%	15,0%
Consumo	6,7%	6,4%	4,8%	5,1%	11,2%	3,1%	3,2%	6,8%	17,8%	17,6%
Inversión	2,4%	10,0%	10,6%	-2,9%	6,5%	-14,0%	-1,4%	12,6%	5,3%	9,7%
<b>TASA DE OCUPACION (7 CIUDADES)</b>										
(promedio anual)		45,8	48,2	50,9	54,4	52,2	53,5	54,7	54,5	54,1
(Septiembre)				50,6	54,4	51,3	53,6	54,1	55,6	54,3
<b>TASA DE DESOCUPACION (7 CIUDADES)</b>										
(promedio anual)		9,4	11,1	11,4	9,5	10,5	10,0	10,0	8,4	8,9
(Septiembre)				10,7	8,6	10,2	9,8	9,1	7,8	7,6
IPC (Crecimiento fin de año)	19,6%	23,9%	22,3%	26,3%	24,2%	32,4%	26,8%	25,1%	22,6%	22,6%
IPP (Crecimiento fin de año)	26,1%	23,3%	22,6%	26,9%	18,7%	29,9%	23,1%	17,9%	13,2%	20,7%
<b>TASAS DE INVERSION REAL</b>										
(Inversión/PIB)										
Privada	14,1%	12,0%	12,2%	10,1%	13,7%	9,7%	8,2%	12,5%	16,5%	17,7%
Pública	5,6%	6,5%	8,3%	7,0%	6,3%	6,0%	5,9%	6,3%	6,3%	6,6%
Total	19,6%	18,5%	20,6%	17,2%	20,0%	15,7%	14,1%	18,8%	22,8%	24,3%
<b>TASAS DE INVERSION Y AHORRO NOMINAL</b>										
(Inversión y ahorro/PIB)										
Ahorro público	3,4%	6,1%	3,0%	7,3%	8,7%	7,2%	9,7%	8,6%	8,3%	8,2%
Inversión pública	5,6%	6,3%	8,5%	8,1%	7,9%	7,2%	7,3%	8,1%	8,1%	8,2%
Ahorro privado	13,3%	13,5%	13,5%	14,2%	9,4%	14,1%	12,9%	10,1%	7,2%	7,3%
Inversión privada	13,7%	11,6%	11,2%	11,6%	10,6%	11,4%	8,7%	9,1%	12,3%	12,5%
Ahorro externo	2,7%	-1,6%	3,2%	-1,8%	0,4%	-2,8%	-6,7%	-1,5%	4,9%	5,2%
<b>TASAS DE CAMBIO REALES</b>										
Banco de la República (1975=100)	98,9	89,7	80,9	114,3	117,6	127,4	124,0	117,4	118,1	110,8
<b>PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS ACTORES</b>										
Tasas de crecimiento anual	2,3	0,4	-0,3	0,8	0,6	2,7	-2,6	1,3	1,9	1,7
<b>TASAS DE CAMBIO REALES</b>										
Banco República (1975=1)	98,9	89,7	80,9	114,3	117,6	127,4	124	117,4	118,1	110,8
<b>TASAS DE CAMBIO EFECTIVAS (1976=100)</b>										
Exportaciones no tradicionales	110,7	88,2	86,6	117,3	111,5	130,3	119,6	112,1	110,7	103,7
Importaciones	104,2	90,2	81,0	120,5	99,5	128,3	112,1	96,9	97,5	91,5
<b>PRECIOS RELATIVOS RESPECTO AL P.I.B. (1975=100)</b>										
Exportaciones no tradicionales	84,7	88,8	85,5	93,5	92,7	106,8	100,8	89,6	89,8	80,3
Importaciones	87,2	86,9	79,5	94,7	85,0	106,5	98,2	83,4	88,3	80,5

CUADRO No. 2.2  
INDICADORES DE EFICIENCIA Y CALIDAD DE INFRAESTRUCTURA

INDICADOR	COLOMBIA	MEXICO	VENEZUELA	BRASIL	ARGENTINA	CHILE	Promedio América Latina	USA
<b>SECTOR TRANSPORTE 1_ / MODO CARRETERO</b>								
Total Vías (Km)	100.000	244.687	100.571	1.493.022	211.369	79.315		5.200.000
Total Vías (Km/1000Km2)	96	125	110	175	76	104	118	555
Total Vías (Km/Mill-hab)	3.395	2.761	5.210	9.920	6.543	6.008	5.754	20.400
Vías Pavimentadas (Km)	10.157	82.022	26.295	52.892	57.820	10.983		5.200.000
Vías Pavimentadas (Km/1000Km2)	9	42	29	19	21	15	19	555
Red Pavimentada (%)	8	35	33	9	27	15	24	100
Red Pavimentada en Buen Estado (%) - 1988	42	85	40	30	35	42	38	85
<b>MODO FERREO</b>								
Total Vías (Km)	3.239	26.334	445	22.123	35.754	7.998		205.000
Total Vías (Km/Mill-hab)	100	297	23	147	1.106	607	250	804
<b>SECTOR ENERGIA 1_ /</b>								
Capacidad Instalada (Mw)	8.809	29.274	18.520	53.041	15.213	4.304		775.396
Capacidad Instalada (Mw/Mill-hab)	273	285	938	353	471	327	346	3.040
Consumo (Kwh/Hab)	821	1.040	2.373	1.396	1.249	1.285	1.109	11.880
Pérdidas (%)	22	13	18	14	20	19	14	9
Cobertura (%) - 1984	78	75	89	79	87	85	64	100
<b>SECTOR TELECOMUNICACIONES 1_ /</b>								
Líneas Telefónicas (Líneas/100Hab)	8,8	6,6	7,7	6,3	9,6	6,5	6,0	54,5
Fallas (No.Fallas/100 Líneas)	6	n.d.	6	4	78	97	36	4
Tiempo Atención Solic. Pend. (Meses) - 1992	72	19	34	n.d.	11	n.d.	n.d.	0
<b>COMPETITIVIDAD 2_ /</b>								
Indicador General de Competitividad	30	26	40	38	27	22		1
Indicador General de Infraestructura	36	28	25	30	31	21		3
<b>SECTOR TRANSPORTE</b>								
Modo Carretero	41	29	27	32	36	35		11
Modo Aereo	40	29	33	17	39	32		3
Modo Ferreo	41	34	41	38	37	35		16
Modo Maritimo (Acceso a Puertos)	39	38	27	39	40	28		8
<b>SECTOR ENERGIA</b>								
PIB y Demanda de Energia	39	30	37	32	36	35		11
Generación de Electricidad per Cápita	36	35	29	34	33	32		4
Suministro de Potencia Eléctrica	38	35	27	29	37	21		15
Sistemas de Distribución de Energia	35	37	33	31	38	19		7
<b>SECTOR TELECOMUNICACIONES</b>								
Costos de Telefonía Internacional	36	12	29	1	39	27		16

FUENTES:

World Development Report, 1994.

World Competitiveness Report, 1994.

Anuario Estadístico de América Latina

NOTA:

1\_ / Cifras de 1990

2\_ / Reporte de Competitividad Mundial de 1994. Las cifras corresponden al puesto ocupado entre los 44 países más competitivos. El puesto más bajo que se puede obtener es el 44.

CUADRO 2.3  
INDICADORES DE EVOLUCION DE LA POBREZA Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA  
1973-1993

	TOTAL 7 CIUDADES	CABECERAS MUNICIPALES	RESTO	TOTAL
<b>POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS</b>				
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
<b>POBLACION EN MISERIA</b>				
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
<b>POBLACION BAJO LINEA DE POBREZA</b>				
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
1994	30,3			
<b>POBLACION BAJO LINEA DE INDIGENCIA</b>				
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
1994	6,5			
<b>CONCENTRACION INGRESO GINI RECEPTORES INDIVIDUALES</b>				
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
<b>GINI HOGARES</b>				
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 DIOGS-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 19 (mes 6)  
1986, 1988, 1989, 1992: DANE Encuesta de Hogares (mes 9)  
1988, REYES, 1987 Cifras para 1985, se incluyen todos los residentes urbanos  
1991, DANE Encuesta de Hogares (mes 12)  
1993: DNP - MISION SOCIAL, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional  
1994, DANE, Encuesta de Hogares (mes 3)  
GINI HOGARES: DANE Encuesta de Hogares  
etapas 19, 61, 74, 77, cifras con ajustes de ingreso. 7 ciudades, rural con cabeceras municipales con características rurales, total: 7 ciudades más rural.

CUADRO 2.4  
INDICADORES DE EDUCACION, SALUD Y VIVIENDA  
1951-1993

	1951	1964	1973	1978	1985 *	1993	1993
<b>TASA DE ANALFABETISMO (15 AÑOS O MAS)</b>							
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	
<b>AÑOS PROMEDIO DE EDUCACION (POBLACION CON 24 O MAS AÑOS)</b>							
Urbana			4,5	5,2	6,4	7,0	4,3
Rural			1,9	1,9	2,8	3,2	2,3
Hombres			n.d.	4,3	5,5	6,0	3,2
Mujeres			n.d.	3,9	5,2	5,8	3,1
Total			3,5	4,1	5,3	5,9	3,2
<b>ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS)</b>							
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	
<b>MORTALIDAD INFANTIL (TASA POR MIL)</b>							
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	
<b>% POBLACION SIN ACCESO A SERV. SALUD</b>							
Urbana						13,6	
Rural						28,5	
Total						19,4	
<b>% POBLACION SIN SEGURIDAD SOCIAL</b>							
Urbana						45,4	
Rural						79,5	
<b>DEFICIT DE VIVIENDAS (MILES DE UNDS.)</b>							
Piso de tierra					1,719	1,944	
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 critico							
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 P.V.  
DANE, Encuesta de Hogares Junio de 1978.  
1993, Cálculos DNP-UDS-DIOGS-SISD 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-SISD con base en DNP-Misión Social, Encuesta CASEN y FEDESARROLLO, 1993  
En vivienda:  
Urbana, 1990, 1993 cálculos Proyecciones Nacionales de Población y Vivienda con base en DANE, Encuesta de Hogares (mes 3) y DANE, Encuesta de Hogares (mes 9)

CUADRO 2.5  
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	6,86	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%
<b>Causas inasis. esc. 6 a 11 % :</b>									
No est/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%
<b>Causas inasis. esc. 12 a 18 % :</b>									
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%
<b>% Jef. y cony. sin capacitación:</b>									
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%
<b>% jefes empleados capaci.</b>	7,2%	26,7%	23,1%	4,2%	12,4%	7,9%	5,5%	24,0%	18,6%
<b>% jefes desempleados capaci.</b>	8,4%	25,4%	17,9%	13,3%	22,7%	15,7%	9,0%	25,3%	17,7%
<b>% cony. empleados capaci.</b>	9,9%	31,0%	27,7%	4,6%	16,3%	10,6%	7,4%	28,8%	23,8%
<b>% cony. desempleados capaci.</b>	19,9%	48,0%	43,5%	0,0%	7,5%	5,4%	12,7%	39,3%	34,2%
<b>No. pers. por trabajador</b>	3,17	2,34	2,48	2,72	2,30	2,52	2,90	2,33	2,51
<b>% actividad jefes de hogar :</b>									
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. incapa. 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%
<b>% conyuges inactivos</b>	61,6%	52,9%	54,6%	72,6%	63,6%	68,6%	67,7%	55,0%	58,8%
<b>% jefes en emp. hasta 5 trabaj.</b>	79,3%	54,2%	58,8%	87,7%	73,5%	81,3%	83,9%	57,8%	65,5%
<b>% jefes afiliados seg. social</b>	6,1%	44,0%	36,2%	1,4%	18,5%	9,0%	3,7%	39,4%	28,6%
<b>% cada fuente de ingresos :</b>									
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%	48,1%	35,0%	36,7%
Otros	15,6%	24,6%	23,9%	15,0%	21,5%	19,0%	15,3%	24,3%	23,1%
<b>Ingresos promedio familia</b>	163.243	491.421	424.224	152.282	294.268	215.230	157.586	456.041	365.339
<b>Servicios públicos:</b>									
% 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.

CUADRO 2.6

TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO  
(% del PIB)

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	9,2	9,8	14,7	13,5	17,8	19,1	22,2
Administración Pública	8,0	8,8	13,7	12,5	15,9	15,7	18,5
Empresas Públicas no Financieras	1,3	1,0	0,9	1,0	1,9	3,4	3,8
<b>INVERSION</b>	3,3	4,6	5,4	5,5	7,7	8,2	7,9
Administración Pública	1,6	2,2	3,3	2,7	3,8	3,2	3,2
Empresas Públicas no Financieras	1,7	2,4	2,1	2,8	3,9	4,9	4,7
<b>GASTO TOTAL</b>	12,6	14,5	20,0	19,0	25,5	27,2	30,2
Administración Pública	9,6	11,0	17,0	15,2	19,6	18,9	21,7
Empresas Públicas no Financieras	3,0	3,4	3,1	3,8	5,8	8,3	8,5
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	14,0	15,6	18,3	19,6	20,5	25,8	31,4
Administración Pública	11,0	13,1	15,9	17,3	16,8	19,6	23,8
Empresas Públicas no Financieras	3,0	2,4	2,4	2,3	3,7	6,1	7,5
<b>AHORRO BRUTO</b>	4,7	5,7	3,6	6,1	2,7	6,7	9,1
Administración Pública	3	4,3	2,1	4,8	0,9	4	5,4
Empresas Públicas no Financieras	1,7	1,4	1,5	1,3	1,8	2,7	3,7

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales - Estimaciones UMACRO-DNP.

**CUADRO 2.7**  
**INGRESOS PROPIOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO POR NIVELES DE GOBIERNO NETO DE TRANSFERENCIAS**  
(Millones de pesos de 1994)

	1981		1985		1990		1994					
	%PIB	% SPNF	%PIB	% SPNF	%PIB	% SPNF	%PIB	% SPNF				
<b>NACION</b>												
1. Ingresos Propios	3635713	10,8	67,4	5565973	15,1	73,4	8017290	17,40	75,0	14635671	27,2	82,1
1.1. Tributarios	3260516	9,7	60,4	4004381	10,9	52,8	5562053	12,07	52,0	9430940	17,5	52,9
1.2. No tributarios	1101853	3,3	20,4	1718828	4,7	22,7	2309600	5,01	21,6	4249743	7,9	23,8
1.3. Otros	13	0,0	0,0	77089	0,2	1,0	105	0,00	0,0	2085789	3,9	11,7
1.4. Ajuste (1)	-726670	-2,2	-13,5	-234325	-0,6	-3,1	145532	0,32	1,4	-1130800	-2,1	-6,3
2. Gastos	4341467	12,9	59,7	4766508	12,9	58,4	5903314	12,81	55,4	10098745	18,7	60,6
2.1. Corrientes	2823744	8,4	38,8	3168247	8,6	38,8	4625178	10,04	43,4	7185105	13,3	43,1
2.2. De capital	1517723	4,5	20,9	1598261	4,3	19,6	1278136	2,77	12,0	2913640	5,4	17,5
<b>DEPARTAMENTOS</b>												
1. Ingresos Propios	1039990	3,1	19,3	1044451	2,8	13,8	1230184	2,67	11,5	1406400	2,6	7,9
1.1. Tributarios	526798	1,6	9,8	602856	1,6	8,0	725708	1,57	6,8	813726	1,5	4,6
1.2. No tributarios	446247	1,3	8,3	394670	1,1	5,2	451062	0,98	4,2	532790	1,0	3,0
1.3. Otros	66945	0,2	1,2	46925	0,1	0,6	53415	0,12	0,5	59884	0,1	0,3
2. Gastos	1729691	5,1	23,8	1853734	5,0	22,7	2261237	4,91	21,1	2968618	5,5	17,8
2.1. Corrientes	1492534	4,4	20,5	1560362	-4,2	19,1	1766194	3,83	16,5	2316939	4,3	13,9
2.2. De capital	237157	0,7	3,3	293372	0,8	3,6	495042	1,07	4,6	651679	1,2	3,9
<b>MUNICIPIOS</b>												
1. Ingresos Propios	718619	2,1	13,3	970683	2,6	12,8	1444542	3,14	13,5	1792528	3,3	10,1
1.1. Tributarios	250113	0,7	4,6	323021	0,9	4,3	440353	0,96	4,1	572834	1,1	3,2
1.2. No tributarios	426022	1,3	7,9	628033	1,7	8,3	872439	1,89	8,2	1156567	2,1	6,5
1.3. Otros	42484	0,1	0,8	19628	0,1	0,3	131750	0,29	1,2	63127	0,1	0,4
2. Gastos	1198870	3,6	16,5	1543003	4,2	18,9	2498716	5,42	23,4	3590437	6,7	21,6
2.1. Corrientes	569207	1,7	7,8	808863	2,2	9,9	1180514	2,56	11,0	1703356	3,2	10,2
2.2. De capital	629662	1,9	8,7	734139	2,0	9,0	1318202	2,86	12,3	1887081	3,5	11,3
<b>TOTAL INGRESOS SPNF</b>	<b>5394321</b>	<b>16,0</b>	<b>100</b>	<b>7581107</b>	<b>20,6</b>	<b>100</b>	<b>10692016</b>	<b>23,20</b>	<b>100</b>	<b>17834600</b>	<b>33,1</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL GASTOS SPNF</b>	<b>7270028</b>	<b>21,6</b>	<b>100</b>	<b>8163245</b>	<b>22,2</b>	<b>100</b>	<b>10663266</b>	<b>23,14</b>	<b>99,88</b>	<b>16657800</b>	<b>30,9</b>	<b>100</b>
<b>AUTONOMIA FISCAL</b>												
Ingresos Propios/Gastos												
Departamentos	0,60			0,56			0,54			0,47		
Municipios	0,60			0,63			0,58			0,50		

Fuente: DNP-UMACRO-UDT

(1) Se refiere al ajuste que resulta al netear las transferencias interpúblicas

**CUADRO 4.1**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**RESUMEN FISCAL 1994-1998**  
(% DEL PIB)

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>17,02%</b>	<b>14,68%</b>	<b>16,13%</b>	<b>16,32%</b>	<b>16,61%</b>
1. Ingresos Corrientes	12,83%	12,86%	13,80%	14,38%	14,87%
1.1. Ingresos Tributarios	12,59%	12,58%	13,49%	14,04%	14,48%
1.1.1. Impuestos Directos Netos	5,08%	5,10%	5,30%	5,32%	5,60%
1.1.2. Impuestos Indirectos Netos	7,19%	7,07%	7,25%	7,22%	6,96%
1.1.3. Recaudos por Gestión	0,32%	0,41%	0,43%	0,46%	0,50%
1.1.4. Racionalización Tributaria			0,51%	1,04%	1,42%
1.2. Ingresos no Tributarios	0,24%	0,28%	0,31%	0,34%	0,39%
2. Rentas Parafiscales	0,39%	0,46%	0,50%	0,52%	0,54%
3. Otros Ingresos de Tesorería	1,17%	0,78%	0,81%	0,62%	0,66%
4. Privatizaciones y Concesiones	2,63%	0,58%	1,02%	0,80%	0,54%
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>15,91%</b>	<b>16,95%</b>	<b>19,18%</b>	<b>19,74%</b>	<b>20,46%</b>
1. Gastos de Operación	13,34%	14,43%	15,47%	15,56%	15,88%
1.1. Gastos de Funcionamiento (Sin Trans.)	4,16%	4,21%	4,17%	4,02%	3,88%
1.2. Transferencias	7,73%	8,55%	9,41%	9,52%	9,81%
1.3. Intereses	1,45%	1,67%	1,89%	2,02%	2,19%
2. Gastos de Inversión	2,57%	2,52%	3,71%	4,18%	4,58%
<b>SUPERAVIT (DEFICIT) REAL</b>	<b>1,11%</b>	<b>-2,27%</b>	<b>-3,05%</b>	<b>-3,42%</b>	<b>-3,85%</b>
<b>PRESTAMO NETO</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,40%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,12%</b>
<b>SUPERAVIT (DEFICIT)</b>	<b>0,83%</b>	<b>-2,67%</b>	<b>-3,36%</b>	<b>-3,70%</b>	<b>-3,97%</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>-0,83%</b>	<b>2,67%</b>	<b>3,36%</b>	<b>3,70%</b>	<b>3,97%</b>
1. Credito Externo Neto	0,22%	0,21%	1,16%	1,19%	1,08%
1.1. Desembolsos	1,47%	0,97%	1,98%	1,89%	1,80%
1.2. Amortizaciones	1,25%	0,76%	0,82%	0,70%	0,72%
2. Credito Interno Neto Contratado	0,97%	2,20%	-0,95%	-0,97%	-1,43%
2.1. Desembolsos	3,19%	3,17%	0,00%	0,00%	0,00%
2.2. Amortizaciones	2,22%	0,97%	0,95%	0,97%	1,43%
3. Recursos Telefonía Celular	-1,37%	0,26%	0,40%	0,37%	0,35%
4. Desembolsos Crédito Interno Por Contratar	-0,65%	0,00%	2,75%	3,11%	3,97%

CUADRO No. 4.2  
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO  
(% del PIB)

	1994			1995			1996			1997			1998		
	Central	Descentr	TOTAL												
Ingresos Totales	17,0%	15,6%	32,7%	14,7%	16,9%	31,6%	16,1%	16,8%	32,9%	16,3%	16,8%	33,1%	16,5%	17,5%	34,0%
Ingresos Corrientes	14,4%	14,7%	29,1%	14,1%	15,9%	30,0%	15,1%	15,5%	30,6%	15,5%	15,5%	31,0%	16,0%	16,3%	32,3%
Ingresos Tributarios	12,6%	7,9%	20,5%	12,6%	9,0%	21,6%	13,5%	8,9%	22,3%	14,0%	8,7%	22,6%	14,4%	8,5%	22,9%
Ingresos no Tributarios	1,8%	8,3%	10,1%	1,5%	9,2%	10,7%	1,6%	9,3%	10,9%	1,5%	9,4%	10,8%	1,6%	10,5%	12,1%
De la propiedad	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,9%	1,0%	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,9%	0,9%
Superavit de Operacion	0,0%	6,4%	6,4%	0,0%	7,5%	7,5%	0,0%	7,7%	7,7%	0,0%	7,4%	7,4%	0,0%	7,9%	7,9%
Otros	1,8%	1,0%	2,8%	1,5%	0,8%	2,3%	3,9%	-1,6%	2,3%	3,4%	-0,9%	2,5%	3,2%	0,1%	3,3%
Transferencias	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	0,6%	0,6%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%	0,3%	0,3%
Ajuste 1/	0,0%	-2,3%	-2,3%	0,0%	-2,9%	-2,9%	0,0%	-3,1%	-3,1%	0,0%	-3,0%	-3,0%	0,0%	-3,0%	-3,0%
Ingresos de Capital	2,6%	1,0%	3,6%	0,6%	1,1%	1,6%	1,0%	1,4%	2,4%	0,8%	1,3%	2,1%	0,5%	1,2%	1,8%
Venta Activos Fijos	2,6%	0,0%	2,7%	0,6%	0,1%	0,7%	1,0%	0,1%	1,1%	0,8%	0,1%	0,9%	0,5%	0,1%	0,6%
Transferencias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ajuste 1/	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	1,3%	1,3%	0,0%	1,2%	1,2%	0,0%	1,2%	1,2%
Gastos Totales y Prestamo Neto	15,9%	14,1%	30,2%	16,9%	13,9%	30,9%	19,2%	13,7%	32,9%	19,7%	13,3%	32,9%	20,4%	13,6%	34,0%
Gastos Corrientes	13,3%	7,2%	20,7%	14,4%	6,6%	21,0%	15,1%	6,1%	21,2%	15,5%	5,5%	20,9%	15,8%	5,9%	21,7%
Salarios	3,0%	4,7%	7,8%	3,2%	4,7%	7,9%	3,2%	5,1%	8,3%	3,1%	5,1%	8,2%	3,0%	5,2%	8,2%
Operaciones Comerciales	1,3%	2,7%	4,0%	1,2%	2,9%	4,1%	1,1%	2,9%	4,1%	1,1%	3,0%	4,1%	1,0%	3,1%	4,1%
Intereses	1,5%	1,9%	3,3%	1,7%	1,7%	3,3%	1,9%	1,2%	3,1%	1,7%	1,1%	2,8%	1,4%	1,4%	2,9%
Externos	0,7%	0,7%	1,4%	0,6%	0,6%	1,3%	0,6%	0,6%	1,1%	0,6%	0,5%	1,1%	0,6%	0,5%	1,2%
Internos	0,8%	1,2%	1,9%	1,0%	1,0%	2,1%	1,3%	0,7%	2,0%	1,1%	0,6%	1,7%	0,8%	0,9%	1,7%
Transferencias 2/	0,0%	5,4%	5,4%	0,0%	5,5%	5,5%	0,0%	5,7%	5,7%	0,0%	5,9%	5,9%	0,0%	6,5%	6,5%
Ajuste	7,6%	-7,6%	0,0%	8,4%	-8,4%	0,0%	8,9%	-8,9%	0,0%	9,6%	-9,6%	0,0%	10,3%	-10,3%	0,0%
Otros	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gastos de Capital	2,6%	6,9%	9,5%	2,5%	7,4%	9,9%	4,1%	7,6%	11,7%	4,2%	7,8%	12,0%	4,6%	7,7%	12,3%
Formacion Bruta de Capital	2,6%	6,2%	8,8%	2,5%	6,6%	9,1%	3,7%	7,4%	11,1%	4,2%	7,3%	11,4%	4,6%	7,2%	11,8%
Transferencias	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	0,7%	0,7%	0,4%	0,2%	0,6%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%
Prestamo Neto	0,3%	-0,3%	0,0%	0,4%	-0,4%	0,0%	0,3%	-0,3%	-0,0%	0,3%	-0,3%	-0,0%	0,1%	-0,1%	-0,0%
NFPS balance	1,1%	1,5%	2,48%	-2,3%	3,0%	0,71%	-3,1%	3,1%	0,07%	-3,4%	3,6%	0,15%	-3,8%	3,8%	-0,00%

1/ Diferencia entre ingresos y gastos por transferencias

2/ Las totales son al sector privado (netas), las de Gobierno central incluyen las regionales y locales

CUADRO 4.3

PROYECCIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS																	
Tasas de crecimiento geométricas (Promedios por periodo)	E1				E2				E3				PLAN COMPLETO				
	91-94	95-98	95-98	95-98	91-94	95-98	95-98	95-98	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	95-98
<b>PIB</b>	4,0	4,5	5,0	5,2	6,0	5,1	5,4	6,3	5,7	6,0	5,1	5,4	6,3	5,7	6,0	5,7	
PIB no minero	4,1	3,7	4,3	4,4	5,6	4,8	4,9	5,4	5,3	5,6	4,8	4,9	5,4	5,3	5,6	5,3	
<b>PIB COMERCIALIZABLE</b>	3,1	2,5	3,8	3,7	5,5	5,3	5,7	7,2	6,0	5,5	5,3	5,7	7,2	6,0	5,5	6,0	
Agricultura sin café	2,6	1,0	1,6	2,8	3,8	3,2	4,0	4,0	3,9	3,8	3,2	4,0	4,0	3,9	3,8	3,9	
Industria	3,6	3,7	4,8	4,0	5,8	5,5	5,9	6,3	5,9	5,8	5,5	5,9	6,3	5,9	5,8	5,9	
Minería	1,2	18,0	17,7	17,8	15,4	11,5	17,0	24,3	17,0	15,4	11,5	17,0	24,3	17,0	15,4	17,0	
Café	-3,5	7,7	7,7	7,7	2,4	6,3	-0,3	4,2	3,1	2,4	6,3	-0,3	4,2	3,1	2,4	3,1	
<b>PIB NO COMERCIALIZABLE</b>	5,5	4,2	4,6	4,9	6,4	4,8	5,2	5,6	5,7	6,4	4,8	5,2	5,6	5,7	6,4	5,7	
Construcción	5,6	4,1	4,3	4,5	4,8	4,5	7,0	8,7	6,8	4,8	4,5	7,0	8,7	6,8	4,8	6,8	
Comercio	3,7	5,2	5,7	5,9	6,4	4,6	5,0	4,4	5,1	6,4	4,6	5,0	4,4	5,1	6,4	5,1	
Resto	6,0	3,4	4,3	4,6	6,5	5,0	5,1	5,7	5,7	6,5	5,0	5,1	5,7	5,7	6,5	5,7	
<b>EXPORTACIONES (Bienes y servicios)</b>	6,5	6,5	6,9	7,1	10,3	8,4	9,0	13,6	10,3	6,5	6,5	6,9	7,1	10,3	8,4	9,0	
Exportaciones no tradicionales	13,5	4,7	5,3	5,8	6,3	8,3	9,4	10,1	8,5	13,5	4,7	5,3	5,8	6,3	8,3	9,4	
<b>IMPORTACIONES (Bienes y Servicios)</b>	23,9				19,0	5,5	1,5	2,4	5,1	23,9				19,0	5,5	1,5	
<b>BALANZA DE PAGOS (% PIB)</b> (Dólares corrientes)																	
Exportaciones de bienes	14,7				16,3	16,4	16,6	17,8	16,8	14,7				16,3	16,4	16,6	
No tradicionales	7,4				7,4	8,2	7,9	8,2	7,9	7,4				7,4	8,2	7,9	
Importaciones de bienes	14,3				20,1	19,5	18,8	18,1	19,1	14,3				20,1	19,5	18,8	
Balanza comercial	0,4				-3,8	-3,1	-2,2	-0,3	-2,4	0,4				-3,8	-3,1	-2,2	
Balanza servicios	-3,6				-3,8	-3,7	-3,9	-4,5	-4,0	-3,6				-3,8	-3,7	-3,9	
Transferencias	2,6				1,5	1,5	1,4	1,3	1,4	2,6				1,5	1,5	1,4	
Balanza cuenta corriente	-0,5				-6,1	-5,3	-4,7	-3,5	-4,9	-0,5				-6,1	-5,3	-4,7	
Inversión extranjera directa	1,6				4,2	3,5	2,9	2,2	3,2	1,6				4,2	3,5	2,9	
Balanza en cuenta corriente neto de inversión extranjera	-1,1				-1,9	-1,8	-1,8	-1,3	-1,7	-1,1				-1,9	-1,8	-1,8	
Deuda externa / Exportaciones	2,35				1,82	1,86	1,86	1,74	1,82	2,35				1,82	1,86	1,86	
Deuda pública / PIB	0,26				0,21	0,21	0,20	0,19	0,20	0,26				0,21	0,21	0,20	
Deuda privada / PIB	0,09				0,14	0,14	0,14	0,13	0,14	0,09				0,14	0,14	0,14	
Deuda total / PIB	0,35				0,35	0,35	0,34	0,33	0,34	0,35				0,35	0,35	0,34	
<b>CONSISTENCIA MACROECONOMICA</b>																	
Variación % del PIB nominal					25,4	20,3	18,0	16,9	20,2								
Variación % crédito privado					33,0	26,8	26,8	23,6	27,6								
Variación % portafolio privado					26,0	25,0	21,6	20,4	23,3								
Balanza fiscal consistente (% del PIB)					0,7	0,1	0,2	0,0	0,3								

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

**CUADRO No 5.1**  
**PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEL SECTOR EDUCATIVO**  
 Millones de pesos de 1994

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	1995-1998
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	1.809.942	2.150.752	2.333.987	2.521.538	8.816.219
PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA 1_/	1.177.855	1.518.013	1.700.598	1.887.497	6.283.963
EDUCACION SUPERIOR 2_/	322.576	322.899	323.222	323.545	1.292.242
MINEDUCACION - DIRECCION SUPERIOR 3_/	269.681	269.951	270.221	270.491	1.080.344
CULTURA 4_/	10.370	10.370	10.370	10.370	41.480
DEPORTE, RECREACION Y JUVENTUD	12.174	12.174	12.174	12.174	48.696
OTROS 5_/	17.286	17.345	17.402	17.461	69.494
% PIB	3,18%	3,59%	3,70%	3,76%	
% PIB (PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA)	2,07%	2,54%	2,70%	2,82%	
<b>INVERSION 6_/</b>	633.837	809.236	934.880	1.031.846	3.409.799
PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA : 7_/	457.075	575.619	686.622	756.468	2.475.784
- MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD	60.111	77.298	92.796	87.806	318.011
- INFRAESTRUCTURA Y DOTACION 8_/	35.719	51.936	54.349	45.296	187.300
- SUBSIDIOS	33.139	42.614	59.158	62.107	197.018
- DESARROLLO INSTITUCIONAL	29.000	9.230	11.081	10.485	59.796
- PARTICIPACIONES MUNICIPALES - EDUCACION 9_/	299.106	394.540	469.239	550.774	1.713.659
EDUCACION SUPERIOR	73.079	110.907	111.270	121.076	416.332
CULTURA	21.411	23.311	23.661	23.661	92.044
DEPORTE, RECREACION Y JUVENTUD	29.701	28.142	29.327	32.945	120.115
PARTICIPACIONES MUNICIPALES - CULTURA Y DEPORTE 10_/	49.851	65.757	78.206	91.796	285.610
OTROS	2.720	5.500	5.794	5.900	19.914
% PIB	1,11%	1,35%	1,48%	1,54%	
% PIB (PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA)	0,80%	0,96%	1,09%	1,13%	
<b>TOTALES</b>	2.443.779	2.959.988	3.268.867	3.553.384	12.226.018
PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA	1.634.930	2.093.632	2.387.220	2.643.965	8.759.747
MINEDUCACION - DIRECCION SUPERIOR	269.681	269.951	270.221	270.491	1.080.344
EDUCACION SUPERIOR	395.655	433.806	434.492	444.621	1.708.574
CULTURA	31.781	33.681	34.031	34.031	133.524
DEPORTE, RECREACION Y JUVENTUD	41.875	40.316	41.501	45.119	168.811
PARTICIPACIONES MUNICIPALES - CULTURA Y DEPORTE	49.851	65.757	78.206	91.796	285.610
OTROS	20.006	22.845	23.196	23.361	89.408
% PIB	4,29%	4,95%	5,18%	5,30%	
% PIB (PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA)	2,87%	3,50%	3,79%	3,94%	
<b>PIB</b>	56.931.406	59.834.908	63.065.993	67.039.151	

NOTAS

1\_/ FUENTE. SITUADO FISCAL 1995 - 1998. CALCULOS DNP-UADT.

2\_/ ICETEX, ICFES, Universidades, ESAP.

3\_/ Dirección Superior y Administración General del MEN

4\_/ Incluye. Colcultura, Instituto Caro y Cuervo e Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.

5\_/ Incluye: INCI, INSOR, Centro Jorge Eliécer Gaitán, Instituto Luis Carlos Galán, Institutos Técnicos y Tecnológicos y Biblioteca Pública Piloto de Medellín

6\_/ No incluye servicio de la deuda

7\_/ Incluye Plazas Docentes cofinanciadas.

8\_/ Para 1995 incluye \$ 17.153 millones (pesos de 1994) correspondientes a proyectos de infraestructura y dotación con destinación específica

9\_/ FUENTE: Cálculos DNP - UADT. Las participaciones municipales en educación se distribuirán en Mejoramiento de la calidad, infraestructura, desarrollo institucional o subsidios, de acuerdo con los respectivos planes de desarrollo educativo

10\_/ FUENTE: Cálculos DNP - UADT. Las participaciones municipales para cultura y deporte se distribuirán en estos rubros de acuerdo con los respectivos planes de desarrollo cultural y deportivo

**CUADRO No. 5.2**  
**COSTOS DEL PLAN DE SALUD**  
**POR PROGRAMAS SEGUN FUENTES DE FINANCIACION**  
Millones de pesos de 1994

PROGRAMAS	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
<b>PIB</b>	<b>53.708.874</b>	<b>56.831.406</b>	<b>59.834.908</b>	<b>63.065.993</b>	<b>67.039.151</b>	<b>246.871.458</b>
<b>TOTAL GASTO EN SALUD</b>	<b>1.742.098</b>	<b>2.548.532</b>	<b>3.091.770</b>	<b>3.283.017</b>	<b>3.553.062</b>	<b>12.476.380</b>
<b>% PIB</b>	<b>3,24</b>	<b>4,48</b>	<b>5,17</b>	<b>5,21</b>	<b>5,30</b>	<b>5,05</b>
<b>PROGRAMAS</b>	<b>980.306</b>	<b>1.234.486</b>	<b>1.688.198</b>	<b>1.790.202</b>	<b>1.949.843</b>	<b>6.662.729</b>
<b>% PIB</b>	<b>1,83</b>	<b>2,17</b>	<b>2,82</b>	<b>2,84</b>	<b>2,91</b>	<b>2,70</b>
1. Acceso universal y equitativo a los servicios de salud preventivos y curativos	463.239	679.184	876.366	931.816	1.040.214	3.527.580
1.1 - Seguridad Social Subsidiada	420.768	593.040	774.205	818.282	914.433	3.099.959
* Presupuesto General de la Nación	63.200	101.990	176.801	161.408	184.485	624.684
* Recursos Administrados por la Entidad 1_/	56.878	150.327	198.386	204.861	216.389	769.963
* Transferencias y Participaciones	118.019	149.553	197.270	236.731	280.873	864.427
* Rentas Cedidas	177.071	185.570	196.148	209.682	227.086	818.486
* Ecosalud (70% pasivo)	5.600	5.600	5.600	5.600	5.600	22.400
1.2 Plan de Atención Básica-PAB	42.471	86.144	102.162	113.534	125.780	427.620
* Presupuesto General de la Nación	20.097	31.695	35.750	40.413	45.776	153.634
* Cofinanciación FIS	912	11.217	11.778	12.367	12.985	48.346
* Recursos Administrados por la Entidad 2_/	360	1.350	1.350	1.350	1.350	5.400
* Situado Fiscal (10%)	18.702	39.482	50.884	57.004	63.269	210.639
* Ecosalud (30%)	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	9.600
2. Mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios	70.211	71.834	173.413	142.409	116.404	504.060
2.1 Infraestructura y dotación 1 nivel	40.852	39.732	41.396	36.071	32.768	149.967
* Presupuesto General de la Nación	12.515	12.831	14.510	9.184	5.882	42.406
* Cofinanciación FIS	28.337	14.697	14.683	14.683	14.683	58.747
* Contribuciones privadas 3_/		12.203	12.203	12.203	12.203	48.814
2.2 Infraestructura y dotación 2 y 3 nivel	20.781	27.411	115.337	102.166	80.946	325.859
* Presupuesto General de la Nación	20.781	27.411	115.337	102.166	80.946	325.859
2.3 Gestión	8.578	4.692	16.679	4.172	2.690	28.233
* Presupuesto General de la Nación	8.578	4.692	16.679	4.172	2.690	28.233
3. Gestión descentralizada y capacidad técnica del sector	3.992	3.531	10.733	7.898	7.506	29.667
* Presupuesto General de la Nación	3.992	3.531	10.733	7.898	7.506	29.667
4. Garantía de Calidad de los servicios	1.926	7.597	10.982	9.471	10.596	38.645
4.1 Recursos Humanos	965	5.478	6.258	7.135	8.143	27.014
* Presupuesto General de la Nación	965	5.478	6.258	7.135	8.143	27.014
4.2 Desarrollo sistemas de información y monitoreo	960	2.119	4.725	2.336	2.453	11.632
* Presupuesto General de la Nación	960	2.119	4.725	2.336	2.453	11.632
5. Ciencia y Tecnología para la salud	3.321	6.197	6.885	7.652	8.508	29.243
* Presupuesto General de la Nación	3.321	6.197	6.885	7.652	8.508	29.243
6. Otros programas Sector	3.600	11.104	20.350	21.504	13.603	66.561
6.1 Subsidio tasas de interés créditos IFI (Infraestructura y dotación IPS privadas)		5.746	13.647	15.802	7.901	43.097
* Presupuesto General de la Nación		5.746	13.647	15.802	7.901	43.097
6.2 Otros 4_/	3.600	5.358	6.702	5.702	5.702	23.464
* Presupuesto General de la Nación	3.600	5.358	6.702	5.702	5.702	23.464
7. Otros recursos del sector	434.018	455.039	589.469	669.452	753.013	2.466.973
7.1 Situado fiscal (90%)	355.338	355.337	457.956	513.039	569.422	1.895.754
7.2 10 puntos transferencia inversión social	78.680	99.702	131.513	156.413	183.591	571.219
<b>FUNCIONAMIENTO NIVEL CENTRAL</b>	<b>126.273</b>	<b>115.838</b>	<b>115.838</b>	<b>115.838</b>	<b>115.838</b>	<b>463.351</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,24</b>	<b>0,20</b>	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>	<b>0,17</b>	<b>0,19</b>
Presupuesto General de la Nación	126.273	115.838	115.838	115.838	115.838	463.351
<b>ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL - REGIMEN CONTRIBUTIVO</b>	<b>635.518</b>	<b>1.198.208</b>	<b>1.287.734</b>	<b>1.376.978</b>	<b>1.487.381</b>	<b>5.350.300</b>
<b>% PIB</b>	<b>1,18</b>	<b>2,10</b>	<b>2,15</b>	<b>2,18</b>	<b>2,22</b>	<b>2,17</b>
Cotizaciones	635.518	1.145.116	1.209.243	1.270.914	1.349.710	4.974.983
Copagos y cuotas moderadoras		53.092	78.491	106.064	137.671	375.317

NOTAS:

- 1\_/ Incluye el punto de colización régimen contributivo, copagos régimen subsidiado, recursos de las Cajas de Compensación destinados a salud y recursos de Fonsat para reclamaciones.
- 2\_/ Incluye el 3% de las primas de las compañías aseguradoras.
- 3\_/ Incluye recursos del Fonsat para mejoramiento de la Red de Urgencias.
- 4\_/ Incluye infraestructura Sede Ministerio de Salud, Asistencia y Prevención en emergencia, Proyecto para discapacitados-PTREV y los proyectos del INVIMA, INS, e INC, diferentes a investigación.

**CUADRO No. 5.3**  
**PROGRAMAS DE NIÑEZ**  
**RECURSOS PERIODO 1995-1998**  
Millones de pesos de 1994

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	TOTAL
<b>I. PROGRAMAS NUEVOS</b>	<b>82.359</b>	<b>133.984</b>	<b>161.994</b>	<b>-195.904</b>	<b>574.240</b>
1. Cultura a favor de la niñez	2.045	3.406	3.415	1.311	10.178
2. Protección y Desarrollo 1_/	54.025	81.416	102.723	128.086	366.250
3. Programas Especiales	25.027	47.717	54.425	65.023	192.192
4. Desarrollo Institucional	1.261	1.444	1.431	1.483	5.620
<b>II. HOGARES DE BIENESTAR Y OTROS</b>	<b>227.018</b>	<b>269.569</b>	<b>337.098</b>	<b>429.194</b>	<b>1.262.880</b>
<b>PROGRAMAS DIRIGIDOS A INFANCIA</b>					
1. Hogares de Bienestar	181.367	215.656	269.678	343.355	1.010.056
2. Otros Programas 2_/	45.651	53.914	67.420	85.839	252.824
<b>TOTAL INVERSION NIÑEZ</b>	<b>309.377</b>	<b>403.553</b>	<b>499.092</b>	<b>625.098</b>	<b>1.837.120</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,54</b>	<b>0,67</b>	<b>0,79</b>	<b>0,93</b>	<b>0,74</b>
<b>TOTAL FUNCIONAMIENTO</b>	<b>51.945</b>	<b>51.945</b>	<b>51.945</b>	<b>51.945</b>	<b>207.782</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,09</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>
<b>TOTAL PROGRAMAS NIÑEZ</b>	<b>361.323</b>	<b>455.498</b>	<b>551.037</b>	<b>677.043</b>	<b>2.044.901</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,63</b>	<b>0,76</b>	<b>0,87</b>	<b>1,01</b>	<b>0,83</b>

- 1\_/ No incluye la atención en salud a las madres y menores de un año del Programa PAMI
- 2\_/ Hogares y jardines comunitarios, sustitutos, etc

**CUADRO No. 5.4**  
**Ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional - Total Nacional**  
 Millones de pesos de 1994

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	Total 1994-1998
Aportes de trabajadores	14.567	23.863	25.887	27.618	29.465	106.833
Aportes del gobierno		14.567	23.863	25.887	27.618	91.935
Rendimientos financieros	440	5.744	12.439	15.294	17.182	50.659
<b>TOTAL</b>	<b>15.006</b>	<b>44.174</b>	<b>62.189</b>	<b>68.799</b>	<b>74.265</b>	<b>249.427</b>

## NOTAS:

- Para los años 94 a 98 se supuso una tasa de crecimiento de la cobertura de seguridad social del 7% anual para los trabajadores del sector privado.
- El cálculo de ingresos de FSP no incluye aportes de Ley 11/88-Servicio Doméstico
- El cálculo de ingresos del FSP podría incluir Recursos de entidades territoriales y otros aportes, donaciones y multas.

**CUADRO No. 5.5**  
**HABITAT**  
**POLITICA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA Y POLITICA DE DESARROLLO URBANO**  
 Fuentes y usos 1995-1998  
 Millones de pesos de 1994

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
<b>A. VIVIENDA SOCIAL URBANA</b>					
<b>1. Usos</b>					
<b>Red de Solidaridad</b>	<b>173.642</b>	<b>201.635</b>	<b>215.107</b>	<b>234.356</b>	<b>824.740</b>
- Mejoramiento de Vivienda y Entorno	117.503	147.045	154.395	162.118	581.061
Subsidios Inurbe	49.003	51.146	53.703	56.388	210.240
Red de Solidaridad Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
Fondo de Infraestructura Urbana	18.268	25.573	26.852	28.196	98.889
Fondo de Inversión Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
Aporte municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
Crédito Findeter	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Vivienda Nueva	56.139	54.590	60.712	72.238	243.679
Subsidios Inurbe	17.073	18.112	22.096	26.957	84.238
Aporte Municipios	6.829	7.245	8.838	10.783	33.695
Subsidios Cajas de Compensación	8.125	8.206	8.288	8.371	32.990
Caja de Vivienda Militar	24.112	21.027	21.490	26.127	92.756
<b>Otra Vivienda Social Subsidiada</b>	<b>41.147</b>	<b>42.694</b>	<b>45.677</b>	<b>49.124</b>	<b>178.642</b>
- Subsidios Inurbe	10.503	12.786	13.426	14.097	50.812
- Subsidios Cajas de Compensación	18.958	19.148	19.339	19.533	76.978
- Caja de Vivienda Militar	11.686	10.760	12.912	15.494	50.852
<b>Vivienda Social con crédito</b>	<b>372.887</b>	<b>362.376</b>	<b>379.424</b>	<b>397.281</b>	<b>1.511.968</b>
- Fondo Nacional de Ahorro	103.000	107.120	111.405	115.861	437.386
- Corporaciones de Ahorro y Sistema Financiero	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
<b>Total</b>	<b>587.676</b>	<b>606.705</b>	<b>640.208</b>	<b>680.761</b>	<b>2.515.350</b>
<b>2. Fuentes</b>					
<b>Aportes Nacionales</b>	<b>135.211</b>	<b>145.798</b>	<b>157.191</b>	<b>174.309</b>	<b>612.509</b>
- Inurbe	76.579	82.044	89.225	97.442	345.290
- Fondo Infraestructura Urbana	18.268	25.573	26.852	28.196	98.889
- Red de Solidaridad Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Fondo de Inversión Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Caja de Vivienda Militar	35.798	31.787	34.402	41.621	143.608
<b>Crédito</b>	<b>395.720</b>	<b>394.342</b>	<b>412.988</b>	<b>432.523</b>	<b>1.635.573</b>
- Fondo Nacional de Ahorro	103.000	107.120	111.405	115.861	437.386
- Crédito Findeter a municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Corporaciones de Ahorro y Vivienda	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
Aportes municipales	29.662	39.211	42.402	46.025	157.300
Cajas de Compensación	27.083	27.354	27.627	27.904	109.968
<b>Total</b>	<b>587.676</b>	<b>606.705</b>	<b>640.208</b>	<b>680.761</b>	<b>2.515.350</b>
<b>B. POLITICA DE DESARROLLO URBANO</b>					
FNA	170	0	0	0	170
Inurbe	600	600	600	600	2.400
Ministerio de Desarrollo	470	640	640	640	2.390
<b>Total</b>	<b>1.240</b>	<b>1.240</b>	<b>1.240</b>	<b>1.240</b>	<b>4.960</b>
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>588.916</b>	<b>607.945</b>	<b>641.448</b>	<b>682.001</b>	<b>2.520.310</b>

CUADRO No. 5.6  
HABITAT  
PLAN DE AGUA  
Fuentes y usos  
Millones de pesos de 1994

Usos por Programa	1995	1996	1997	1998	Total
<b>A. Mas y Mejores Proyectos</b>	<b>316.928</b>	<b>395.823</b>	<b>475.212</b>	<b>409.575</b>	<b>1.597.538</b>
Preinversión	10.000	11.000	12.000	12.000	45.000
<b>Ampliación de Coberturas y Mejor Calidad</b>	<b>306.578</b>	<b>383.373</b>	<b>461.812</b>	<b>395.975</b>	<b>1.547.738</b>
<b>Ampliación de Coberturas</b>	<b>195.962</b>	<b>225.791</b>	<b>305.788</b>	<b>269.436</b>	<b>996.977</b>
Grandes Ciudades	113.794	91.929	134.232	77.417	417.372
Capitales y ciudades mayores 100,000 hab	24.291	33.596	39.928	35.554	133.369
Resto Urbano	36.458	50.860	60.568	70.100	217.986
Zona Rural	21.419	49.406	71.060	86.365	228.250
<b>Calidad del Agua</b>	<b>33.696</b>	<b>42.124</b>	<b>50.552</b>	<b>43.628</b>	<b>170.000</b>
<b>Confiabilidad y Control de Pérdidas</b>	<b>42.149</b>	<b>57.421</b>	<b>40.491</b>	<b>30.265</b>	<b>170.326</b>
<b>Saneamiento Ambiental</b>	<b>34.771</b>	<b>58.037</b>	<b>64.981</b>	<b>52.646</b>	<b>210.435</b>
<b>Investigación y desarrollo tecnológico</b>	<b>350</b>	<b>1.450</b>	<b>1.400</b>	<b>1.600</b>	<b>4.800</b>
Aguas subterráneas	100	1.200	1.200	1.400	3.900
Calidad del agua	250	250	200	200	900
<b>B. Modernización institucional</b>	<b>2.500</b>	<b>3.500</b>	<b>4.000</b>	<b>4.000</b>	<b>14.000</b>
<b>Total</b>	<b>319.428</b>	<b>399.323</b>	<b>479.212</b>	<b>413.575</b>	<b>1.611.538</b>
<b>Fuentes</b>					
<b>Aporte Nacional</b>	<b>45.233</b>	<b>56.550</b>	<b>56.400</b>	<b>56.400</b>	<b>214.583</b>
- Fondo de Infraestructura Urbana	44.258	55.000	55.000	55.000	209.258
- Presupuesto Nacional	975	1.550	1.400	1.400	5.325
<b>Crédito a municipios</b>	<b>124.332</b>	<b>135.953</b>	<b>159.091</b>	<b>134.018</b>	<b>553.394</b>
Crédito Externo a Grandes Ciudades	57.932	54.603	71.091	43.218	226.844
Crédito Findeter para inversión	56.000	70.000	75.600	78.400	280.000
Crédito Findeter y Fonade para preinversión	9.500	10.450	11.400	11.400	42.750
Crédito Externo a la Nación	900	900	1.000	1.000	3.800
<b>Recursos entidades territoriales</b>	<b>132.507</b>	<b>168.839</b>	<b>244.234</b>	<b>218.939</b>	<b>764.519</b>
Generación Interna Empresas	108.019	100.069	128.202	68.883	405.173
Transferencias de Ley 60	23.013	65.720	112.432	146.256	347.421
Otras	1.475	3.050	3.600	3.800	11.925
<b>Sector Privado</b>	<b>17.356</b>	<b>37.981</b>	<b>19.487</b>	<b>4.218</b>	<b>79.042</b>
<b>Total</b>	<b>319.428</b>	<b>399.323</b>	<b>479.212</b>	<b>413.575</b>	<b>1.611.538</b>

CUADRO No. 5.7  
SECTOR JUSTICIA  
COSTO ESTIMADO DE LOS PROYECTOS DE INVERSION SEGUN PROGRAMAS  
Millones de pesos de 1994

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	95 - 98
Apoyo Técnico y Humano al Sistema Judicial	31.608,4	54.917,9	65.481,4	70.393,2	222.400,9
Acceso a los Servicios Judiciales, Administración de Justicia y Derecho	542,5	820,0	1.880,0	2.950,0	6.192,5
Prevención del Delito y Atención a las Víctimas	274,6	1.274,0	2.337,7	2.418,0	6.304,3
Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación	15.461,1	30.004,0	34.367,1	48.881,4	128.713,6
<b>TOTAL</b>	<b>47.886,6</b>	<b>87.015,9</b>	<b>104.066,2</b>	<b>124.642,6</b>	<b>363.611,3</b>

FUENTES DE FINANCIAMIENTO  
Millones de pesos de 1994

COMPONENTE	1995	1996	1997	1998	95 - 98
Ley 55 de 1985 Notariado y Registro	27.897,9	32.401,9	37.953,1	44.837,4	143.090,3
Ley 6a. de 1992 Notarías	4.256,6	8.905,0	10.430,6	12.322,6	35.914,8
Ley 66 de 1993 Depósitos Judiciales	15.732,1	18.272,0	21.402,5	25.284,6	80.691,2
Tasa Judicial		27.437,0	34.280,0	42.198,0	103.915,0
<b>TOTAL</b>	<b>47.886,6</b>	<b>87.015,9</b>	<b>104.066,2</b>	<b>124.642,6</b>	<b>363.611,3</b>

SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD

	1995	1996	1997	1998	1995-1998
<b>PARTICIPACION % PIB</b>	0.25	0.28	0.29	0.29	
<b>Millones de pesos 1994</b>	147.000	175.000	195.000	208.000	725.000

**CUADRO No. 6.1  
SECTOR TRANSPORTE**

	1995	1996	1997	1998	95-98
<b>INVERSIONES (Millones de pesos de 1994)</b>	<b>1.337.212</b>	<b>2.034.181</b>	<b>2.008.396</b>	<b>2.118.996</b>	<b>7.498.785</b>
PUBLICA	937.248	1.231.181	1.344.383	1.502.410	5.015.222
PRIVADA	399.964	803.000	664.013	616.586	2.483.563
<b>METAS FISICAS (KMs)</b>	<b>SUBSECTOR VIAL</b>				
<b>CONSTRUCCION RED TRONCAL Y TRANSVERSAL</b>					2.759
PUBLICA	373	339	422	797	1.931
PRIORIDAD 1	193	315	166	147	821
PRIORIDAD 2	127	19	103	379	628
PRIORIDAD 3	17	0	79	149	245
PRIORIDAD 4	36	5	74	122	237
PRIVADA Y MIXTA					828
PRIORIDAD 1					812
PRIORIDAD 2					16
<b>REHABILITACION RED TRONCAL Y TRANSVERSAL</b>					4.404
PUBLICA	359	1.078	726	174	2.337
PRIORIDAD 1	313	901	625	0	1.839
PRIORIDAD 2	44	141	90	163	438
PRIORIDAD 3	2	36	11	11	60
PRIVADA Y MIXTA					2.067
PRIORIDAD 1					2.067
PRIORIDAD 2					0
<b>MANTENIMIENTO RED TRONCAL Y TRANSVERSAL</b>					26.399
PUBLICA	3.451	4.880	6.047	7.925	22.303
PRIORIDAD 1	3.078	4.287	5.432	6.880	19.677
PRIORIDAD 2	356	563	587	912	2.418
PRIORIDAD 3	17	7	0	31	55
PRIORIDAD 4	0	23	28	102	153
PRIVADA Y MIXTA					4.096
PRIORIDAD 1					4.096
PRIORIDAD 2					0
MEJORAMIENTO RED SECUNDARIA Y TERCIARIA	2.008	2.992	4.429	4.725	14.154
MANTENIMIENTO RED SECUNDARIA Y TERCIARIA	8.031	11.968	17.716	18.899	56.614
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>1.087.991</b>	<b>1.749.357</b>	<b>1.685.268</b>	<b>1.592.318</b>	<b>6.114.934</b>
PUBLICA	727.178	1.084.799	1.156.935	1.305.141	4.274.053
PRIVADA	360.813	664.558	528.333	287.177	1.840.881
RED TRONCAL	902.967	1.434.708	1.411.714	1.312.910	5.062.299
PÚBLICA	542.154	770.150	883.381	1.025.733	3.221.418
PRIVADA	360.813	664.558	528.333	287.177	1.840.881
RED SECUNDARIA Y TERCIARIA	185.024	314.649	273.554	279.408	1.052.635
<b>METAS FISICAS</b>	<b>SUBSECTOR FERREO</b>				
REHABILITACION (KMs)	554	583	439	534	2.110
MANTENIMIENTO (KMs)	1.719	1.557	1.748	1.798	6.822
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>109.821</b>	<b>149.849</b>	<b>134.161</b>	<b>65.974</b>	<b>459.805</b>
PUBLICA	109.821	75.588	66.411	37.849	289.669
PRIVADA	0	74.261	67.750	28.125	170.136
REHABILITACION	101.108	141.230	124.654	55.834	422.826
PÚBLICA	101.108	75.588	66.411	37.849	280.956
PRIVADA	0	65.642	58.243	17.985	141.870
MANTENIMIENTO	8.713	8.619	9.507	10.140	36.979
PÚBLICA	8.713	0	0	0	8.713
PRIVADA	0	8.619	9.507	10.140	28.266
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>SUBSECTOR PORTUARIO</b>				
PUBLICA	36.734	38.827	36.754	29.793	142.108
PRIVADA	17.067	21.715	21.810	16.824	77.416
PRIVADA	19.667	17.112	14.944	12.969	64.692
<b>METAS FISICAS</b>	<b>SUBSECTOR AEREO</b>				
COBERTURA EQUIPOS RADIONAVEGACION (%)	61	72	78	82	
CONSTRUCCION PISTA Y PLATAFORMAS (M2)	5.500	122.900	190.000	125.200	443.600
MEJORAMIENTO PISTA Y PLATAFORMAS (M2)	42.500	76.250	95.000	0	213.750
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>75.917</b>	<b>67.597</b>	<b>81.033</b>	<b>82.115</b>	<b>306.662</b>
PUBLICA	64.831	25.333	34.852	34.457	159.473
PRIVADA	11.086	42.264	46.181	47.658	147.189
AERONAUTICA					
PÚBLICA	28.529	7.245	14.227	13.701	63.702
AEROPORTUARIO					
PÚBLICA	36.302	18.088	20.625	20.756	95.771
PRIVADA	11.086	42.264	46.181	47.658	147.189
<b>METAS FISICAS</b>	<b>SUBSECTOR FLUVIAL</b>				
REHABILITACION(KMs)	120	214	227	239	800
VOLUMEN DRAGADO (M3)	550	671	746	746	2.713
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>25.749</b>	<b>27.551</b>	<b>29.480</b>	<b>31.544</b>	<b>114.324</b>
PUBLICA	17.351	22.746	22.675	24.739	87.511
PRIVADA	8.398	4.805	6.805	6.805	26.813
<b>METAS FISICAS</b>	<b>TRANSPORTE URBANO</b>				
ESTUDIOS	1	1			
CONSTRUCCION METRO (KMs)	0,0	0,0	2,0	4,5	6,5
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>41.700</b>	<b>317.252</b>	<b>360.952</b>
PUBLICA	1.000	1.000	41.700	83.400	127.100
PRIVADA	0	0	0	233.852	233.852

**CUADRO No. 6.2  
SECTOR ENERGIA Y MINAS**

METAS FISICAS	1995	1996	1997	1998	95-98 1/
CAPACIDAD DE GENERACION (MW)	10.322	10.772	11.012	11.012	930
LINEAS DE INTERCONEXION (KM)	4.314	4.314	4.519	5.279	1.099
PERDIDAS DE ELECTRICIDAD	21,0%	20,0%	18,0%	17,0%	-4,0%
COBERTURA DE ELECTRICIDAD	88,2%	89,4%	89,9%	90,4%	2,2%
MILES DE USUARIOS ELECTRICIDAD	6.195	6.390	6.530	6.680	710
POZOS EXPLORATORIOS DE PETROLEO	40	40	50	50	
PRODUCCION DE CRUDOS (KBPDC)	569	615	720	895	416
REFINACION (KBPDC)	262	273	323	323	74
TRANSPORTE OLEODUCTOS (KBPDC)	1.546	1.546	2.046	2.046	520
OLEODUCTOS (KM)	3.102	3.102	3.562	3.562	520
TRANSPORTE POLIDUCTOS (KBPDC)	996	1.010	1.010	1.110	212
POLIDUCTOS (KM)	3.447	3.447	3.447	3.684	237
PRODUCCION DE GAS (MPCD)	450	500	590	620	200
TRANSPORTE DE GAS (MPCD)	1.394	1.694	1.694	1.694	300
TRANSPORTE DE GAS (KM)	2.379	4.643	4.643	4.643	2.264
DISTRIBUCION DE GAS (MILES DE USUARIOS)	912	1.073	1.356	1.639	888
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>3.616.697</b>	<b>3.167.336</b>	<b>2.956.338</b>	<b>2.673.590</b>	<b>12.413.961</b>
PUBLICA	1.283.624	1.405.808	1.514.449	1.528.909	5.732.790
PRIVADA	2.333.073	1.761.528	1.441.889	1.144.681	6.681.171
<b>SUBSECTOR ELECTRICO</b>	<b>1.059.328</b>	<b>927.151</b>	<b>1.172.646</b>	<b>975.558</b>	<b>4.134.683</b>
PUBLICA	734.024	685.251	893.219	892.147	3.204.641
PRIVADA	325.304	241.900	279.427	83.411	930.042
GENERACION	529.238	425.980	538.418	355.915	1.849.551
INTERCONEXION	18.855	33.448	125.700	160.566	338.569
TRANSMISION Y DISTRIBUCION	441.846	348.109	410.712	355.982	1.556.649
ELECTRIFICACION RURAL	17.424	18.174	21.177	21.928	78.703
INVERSION SOCIAL (Subsidios)	50.847	100.223	75.139	79.167	305.376
USO RACIONAL DE ENERGIA	1.118	1.217	1.500	2.000	5.835
<b>SUBSECTOR PETROLEO</b>	<b>1.897.800</b>	<b>1.951.970</b>	<b>1.498.353</b>	<b>1.479.482</b>	<b>6.827.605</b>
PUBLICA	491.035	668.169	579.846	582.790	2.321.840
PRIVADA	1.406.765	1.283.801	918.507	896.692	4.505.765
EXPLORACION	280.243	290.783	277.710	285.881	1.134.617
PRODUCCION	620.863	780.510	636.713	443.731	2.481.817
REFINACION Y PETROQUIMICA	113.240	198.376	317.416	647.823	1.276.855
TRANSPORTE	859.270	658.444	241.922	76.637	1.836.273
DISTRIBUCION MINORISTAS	14.380	13.236	13.971	14.380	55.967
OTROS	9.804	10.621	10.621	11.030	42.076
<b>SUBSECTOR GAS</b>	<b>578.038</b>	<b>203.774</b>	<b>191.595</b>	<b>117.359</b>	<b>1.090.766</b>
PUBLICA	21.020	16.849	1.084	10.593	49.546
PRIVADA	557.018	186.925	190.511	106.766	1.041.220
PRODUCCION	35.783	32.864	1.335	21.186	91.168
TRANSPORTE	350.326	91.252	108.184	9.676	559.438
DISTRIBUCION	191.929	79.658	82.076	86.497	440.160
<b>SUBSECTOR CARBON</b>	<b>46.269</b>	<b>39.570</b>	<b>40.011</b>	<b>39.229</b>	<b>165.079</b>
PUBLICA	29.402	20.692	20.948	20.239	91.281
PRIVADA	16.867	18.878	19.063	18.990	73.798
EXPLORACION, DESARROLLO, MEDIO AMBTE.	16.978	14.311	14.116	13.662	59.067
PLANES DE PRODUCCION	23.102	19.837	20.373	20.195	83.507
INFRAESTRUCTURA	6.189	5.422	5.522	5.372	22.505
<b>SUBSECTOR MINERO</b>	<b>35.262</b>	<b>44.871</b>	<b>53.733</b>	<b>61.962</b>	<b>195.828</b>
PUBLICA	8.143	14.847	19.352	23.140	65.482
PRIVADA	27.119	30.024	34.381	38.822	130.346
EXPLORACION	4.258	8.415	9.904	11.571	34.148
PROMOCION Y DESARROLLO	27.779	32.065	39.119	44.105	143.068
ASISTENCIA TECNICA Y GESTION AMBIENTAL	3.225	4.391	4.710	6.286	18.612

NOTA:

1/ Metas físicas ejecutadas desde el inicio de 1995 hasta el final de 1998.

**CUADRO No. 6.3  
SECTOR TELECOMUNICACIONES**

METAS FISICAS	1995	1996	1997	1998	95-98
LINEAS INSTALADAS LOCALES	5.416.836	5.907.665	6.473.948	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	566.283	607.280	2.627.038
LINEAS NUEVAS DE REPOSICION	104.680	305.378	229.264	242.242	881.564
CIRCUITOS DE LDN	83.660	122.934	164.172	205.410	
CIRCUITOS NUEVOS	26.381	46.246	51.483	54.919	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	36.105
CIRCUITOS DE LDI	5.846	9.421	11.747	14.073	
CIRCUITOS NUEVOS	1.789	3.867	2.797	2.913	11.366
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
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>776.537</b>	<b>991.754</b>	<b>906.702</b>	<b>949.807</b>	<b>3.624.800</b>
PUBLICA	582.438	602.882	542.816	566.364	2.294.500
PRIVADA	194.099	388.872	363.886	383.443	1.330.300
TELEFONIA	708.068	924.357	831.677	871.725	3.335.827
VALOR AGREGADO	19.198	11.542	14.939	9.259	54.938
TELEVISION	12.141	20.788	25.172	29.546	87.647
SERVICIOS POSTALES Y OTROS	37.130	35.067	34.914	39.277	146.388

**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
<b>TOTAL INFRAESTRUCTURA</b>	11.597.822	23.537.546	103%	5,83%	9,63%
PUBLICO	8.630.313	13.042.512	51%	4,34%	5,33%
PRIVADO	2.967.509	10.495.034	254%	1,49%	4,29%
<b>SECTOR TRANSPORTE</b>	2.563.665	7.498.785	193%	1,29%	3,07%
PUBLICO	2.563.665	5.015.222	96%	1,29%	2,05%
PRIVADO	0	2.483.563	0%	0,00%	1,02%
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	459.805	222%	0,07%	0,19%
PUBLICO	142.921	289.669	103%	0,07%	0,12%
PRIVADO	0	170.136	0%	0,00%	0,07%
3. PUERTOS 1_/	0	142.108	0%	0,00%	0,06%
PUBLICO		77.416	0%	0,00%	0,03%
PRIVADO		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	114.324	0%	0,00%	0,05%
PUBLICO		87.511	0%	0,00%	0,04%
PRIVADO		26.813	0%	0,00%	0,01%
6. URBANO 1_/	0	360.952	0%	0,00%	0,15%
PUBLICO		127.100	0%	0,00%	0,05%
PRIVADO		233.852	0%	0,00%	0,10%
<b>SECTOR ENERGIA</b>	6.833.333	12.413.961	82%	3,44%	5,08%
PUBLICO	4.173.630	5.732.790	37%	2,10%	2,34%
PRIVADO	2.659.703	6.681.171	151%	1,34%	2,73%
1. ELECTRICIDAD	2.224.049	4.134.683	86%	1,12%	1,69%
PUBLICO	2.152.547	3.204.641	49%	1,08%	1,31%
PRIVADO	71.502	930.042	1201%	0,04%	0,38%
2. PETROLEO	3.880.237	6.827.605	76%	1,95%	2,79%
PUBLICO	1.789.131	2.321.840	30%	0,90%	0,95%
PRIVADO	2.091.106	4.505.765	115%	1,05%	1,84%
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	165.079	-53%	0,18%	0,07%
PUBLICO	109.978	91.281	-17%	0,06%	0,04%
PRIVADO	238.005	73.798	-69%	0,12%	0,03%
5. MINERIA	0	195.828	0%	0,00%	0,08%
PUBLICO		65.482	0%	0,00%	0,03%
PRIVADO		130.346	0%	0,00%	0,05%
<b>SECTOR TELECOMUNICACIONES</b>	2.200.824	3.624.800	65%	1,11%	1,48%
PUBLICO	1.893.018	2.294.500	21%	0,95%	0,94%
PRIVADO	307.806	1.330.300	332%	0,15%	0,54%

## NOTAS:

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

**Cuadro No. 9.1**

**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%	19,1%	20,1%	22,1%	22,8%	23,8%	23,9%	23,9%
PARTICIPACION MUNICIPAL	10,4%	10,0%	12,4%	12,8%	13,0%	14,6%	15,7%	16,7%	17,7%
COFINANCIACION	6,9%	6,2%	6,0%	4,5%	5,3%	5,8%	4,7%	4,3%	4,0%
REGALIAS	5,8%	3,6%	3,4%	3,2%	2,8%	2,9%	2,3%	2,1%	1,7%
FONDO NACIONAL DE REGALIAS					1,1%	1,2%	1,1%	1,4%	1,4%
<b>TOTAL</b>	<b>44,1%</b>	<b>38,3%</b>	<b>40,8%</b>	<b>40,6%</b>	<b>44,3%</b>	<b>47,4%</b>	<b>47,7%</b>	<b>48,4%</b>	<b>48,7%</b>

**Como Porcentaje del Gasto Publico del Nivel Nacional Consolidado**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SITUADO FISCAL	15,7%	14,7%	15,5%	15,6%	15,1%	14,5%	18,0%	20,3%	22,1%
PARTICIPACION FISCAL	7,7%	8,0%	10,1%	9,9%	8,9%	9,3%	11,9%	14,1%	16,3%
COFINANCIACION	5,1%	5,0%	4,8%	3,5%	3,6%	3,7%	3,6%	3,7%	3,7%
REGALIAS	4,3%	2,9%	2,8%	2,5%	2,0%	1,9%	1,7%	1,8%	1,6%
FONDO NACIONAL DE REGALIAS					0,8%	0,8%	0,9%	1,2%	1,3%
<b>TOTAL</b>	<b>32,8%</b>	<b>30,6%</b>	<b>33,1%</b>	<b>31,5%</b>	<b>30,4%</b>	<b>30,2%</b>	<b>36,0%</b>	<b>41,1%</b>	<b>45,0%</b>

**Como Porcentaje del PIB**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SITUADO FISCAL	2,1%	2,1%	2,2%	2,5%	2,8%	2,7%	3,3%	3,4%	3,6%
PARTICIPACION MUNICIPAL	1,0%	1,1%	1,4%	1,6%	1,7%	1,7%	2,2%	2,4%	2,6%
COFINANCIACION	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%
REGALIAS	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
FONDO NACIONAL DE REGALIAS					0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,7%</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,6%</b>	<b>5,6%</b>	<b>6,6%</b>	<b>7,0%</b>	<b>7,3%</b>

	1994	1998
Nacion	59,19	52,37
Departamento	17,82	18,90
Municipio	23,00	28,73

Cuadro No. 7  
 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION  
 UNIDAD DE POLÍTICA AMBIENTAL  
 PLAN DE INVERSIONES POR PROGRAMAS  
 Millones de Pesos Constantes de 1994

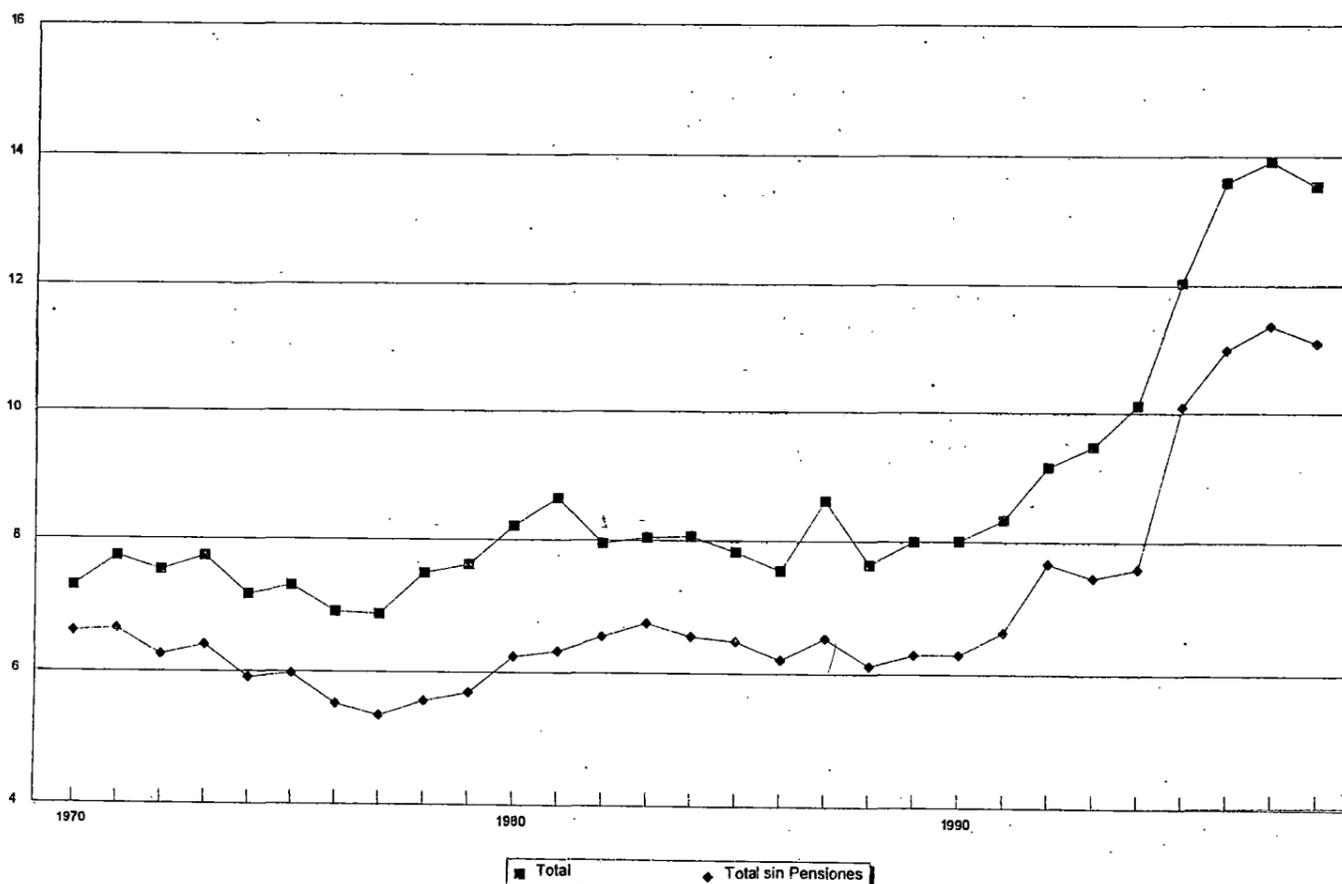
PRESUPUESTO NACIONAL	1995	1996	1997	1998	TOTAL
1. PROTECCION ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS	6.159	12.182	22.109	32.812	73.262
2. MEJOR AGUAS, MARES Y COSTAS LIMPIAS	23.591	24.333	23.912	26.297	98.133
3. MAS BOSQUES	4.828	1	7.000	7.466	26.290
4. MEJORES CIUDADES Y POBLACIONES	3.045	15.731	39.089	61.260	119.125
5. HACIA UNA PRODUCCION LIMPIA	6.996	4.128	4.628	5.628	21.380
6. EDUCACION Y CONCIENTIZACION AMBIENTAL	4.676	7.649	14.221	21.488	48.034
7. DESARROLLO DEL SINA	22.276	26.698	26.301	28.685	103.960
8. SISTEMA DE INFORMACION E INVESTIGACION	2.092	2.009	2.009	2.009	8.119
9. PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL	668	1.685	1.641	1.915	5.909
10. POBLACION	0	1.202	1.198	1.200	3.600
<b>SUBTOTAL PRESUPUESTO NACIONAL</b>	<b>74.331</b>	<b>102.613</b>	<b>142.108</b>	<b>188.760</b>	<b>507.812</b>
<b>SUBTOTAL COOPERACION TECNICA</b>	<b>17.464</b>	<b>17.464</b>	<b>17.464</b>	<b>17.464</b>	<b>69.856</b>
TRANSFERENCIAS SECTOR ELECTRICO	35.615	37.231	37.111	41.268	151.225
PREDIAL	37.449	37.416	37.417	37.417	149.699
REGALIAS	30.666	33.622	45.849	49.145	159.282
OTROS	49.510	49.384	49.279	49.194	197.367
<b>SUBTOTAL RENTAS ADMINISTRADAS</b>	<b>153.240</b>	<b>157.653</b>	<b>169.656</b>	<b>177.024</b>	<b>657.573</b>
<b>TOTAL</b>	<b>245.035</b>	<b>277.730</b>	<b>329.228</b>	<b>383.248</b>	<b>1.235.241</b>

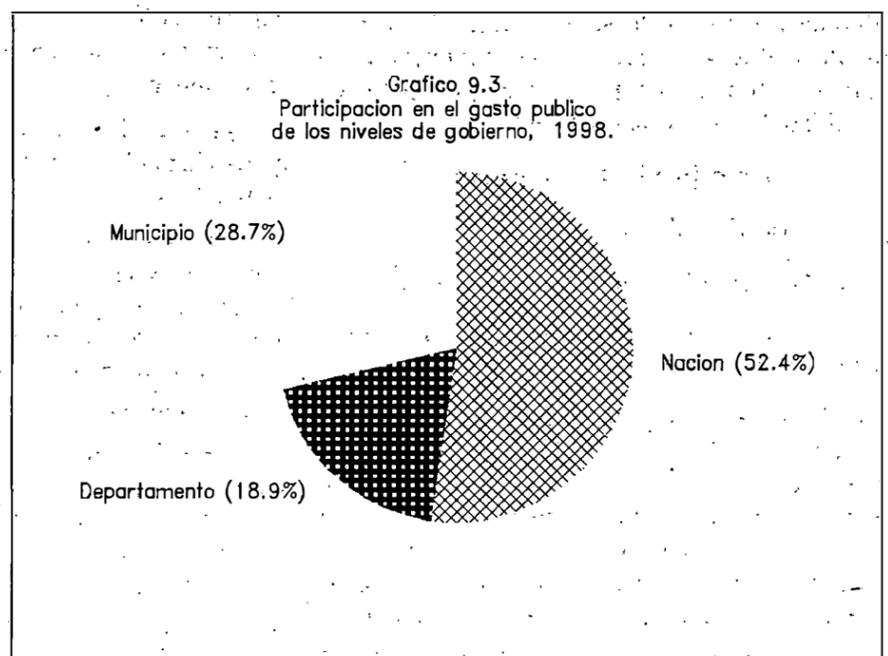
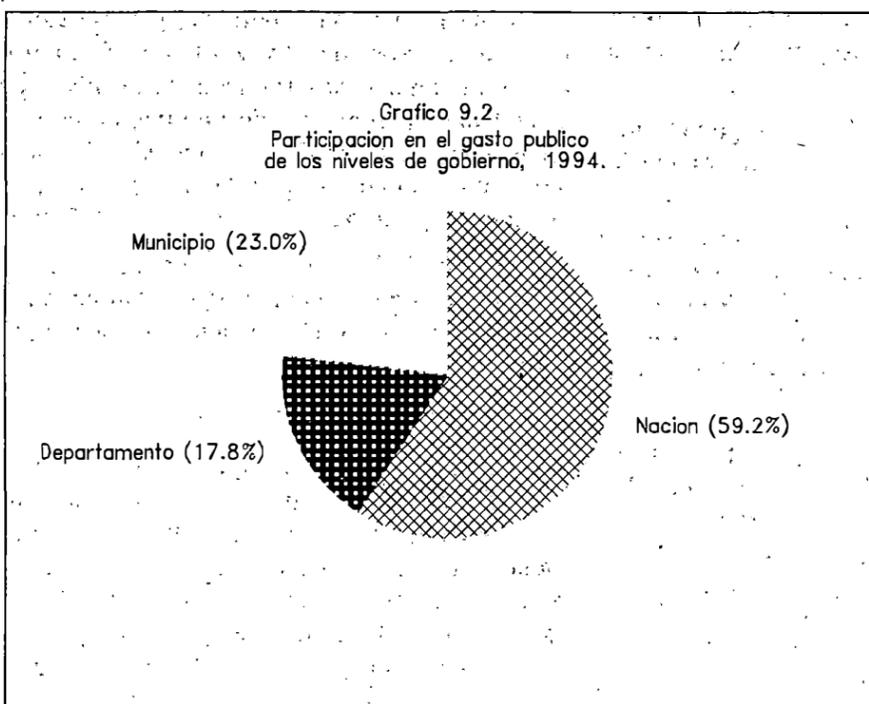
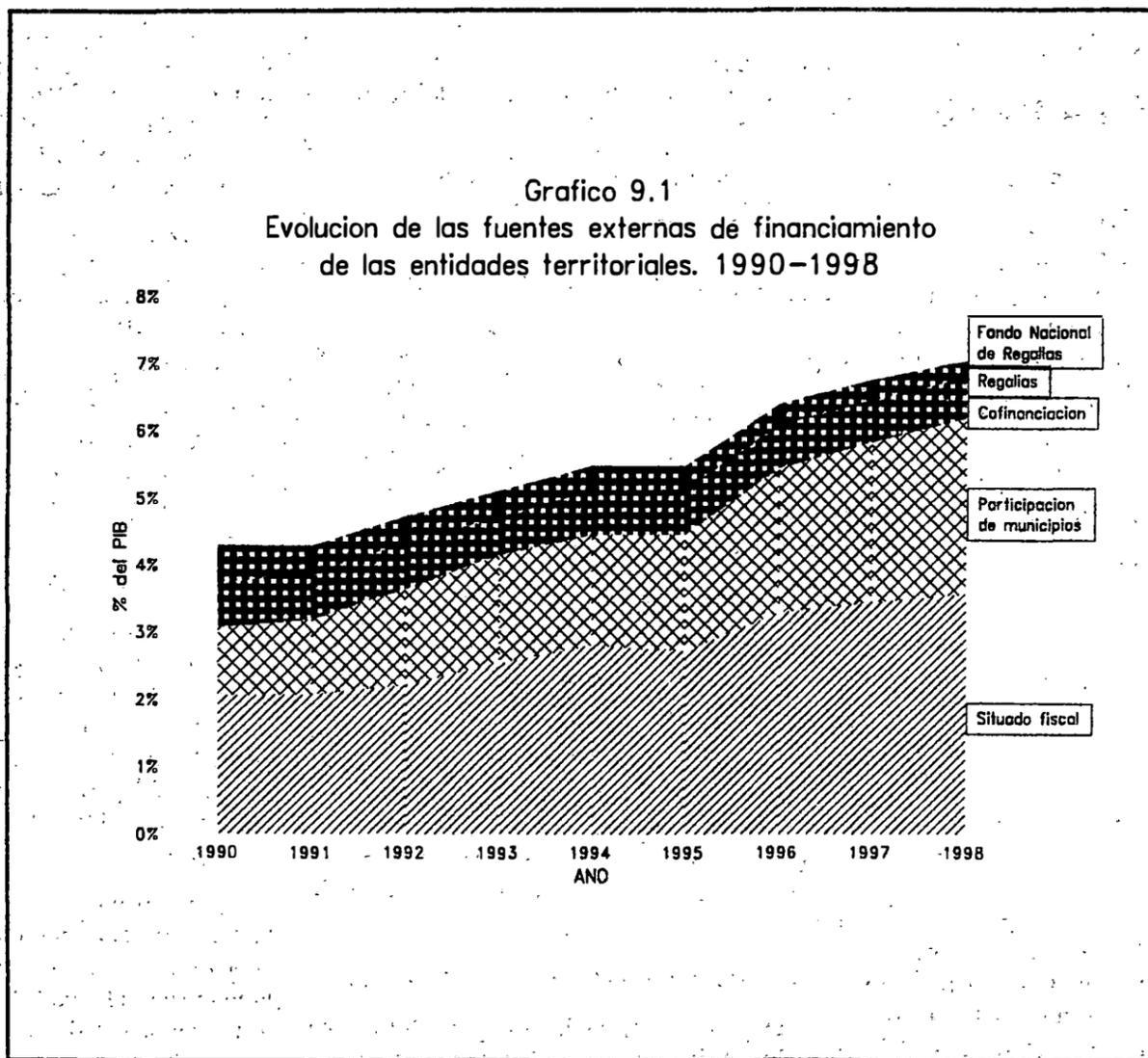
RESUMEN 1995 - 1998  
 Millones de pesos constantes de 1994

ENTIDADES	PRESUPUESTO	RENTAS	COOPERACION	TOTAL
	NACIONAL 1 /	ADMINISTR. 2 /	INTERNACIONAL	
CORPORACIONES	138.795	331.834	14.724	485.351
INSTITUTOS	26.010	2.388	2.980	31.378
MINAMBIENTE	142.004	0	37.136	179.140
ENTES TERRITORIALES 3 /	0	230.859	0	230.859
ECOFONDO	0	0	10.208	10.208
DNP	300	0	0	300
GRANDES CIUDADES	11.129	92.493	4.784	108.407
ENTIDADES POR DEFINIR 4 /	189.574	0	24	189.598
<b>TOTAL</b>	<b>507.812</b>	<b>657.573</b>	<b>69.856</b>	<b>1.235.241</b>

NOTA:  
 1\_ / Incluye aportes de la Nación y crédito externo  
 2\_ / Incluye transferencias del sector eléctrico, porcentaje ambiental, regalías para el medio ambiente y otros recursos como tasas, tarifas, multas etc.  
 3\_ / Municipios o Distritos con una población superior a 1 millón de habitantes (Ley 99 de 1993)  
 4\_ / Recursos provenientes de la Nación que aún no están distribuidos a nivel de entidad

Gasto Publico Social  
 % del PIB





# PLAN NACIONAL DE INVERSIONES

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El total de recursos que destinarán el Gobierno Nacional y las entidades descentralizadas para financiar el Plan Nacional de Inversiones asciende a la suma de 39.804 miles de millones de pesos constantes del año 1994, y se discriminan de la siguiente manera:

I. Ahorro corriente del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas (sin incluir Fondo Nacional del Café, Fondo de Estabilización Petrolero, ni regionales, ni locales)		\$33.312
II. Endeudamiento neto del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas		4.490
III. Recursos del Proyecto de Ley de Racionalización Tributaria		2.002
Total		\$39.804

Parágrafo. Para efecto del cálculo de los ingresos para cada presupuesto anual se ajustará el aforo correspondiente, con el índice de inflación estimado en el Programa Macroeconómico del Gobierno.

Artículo 2º Los principales Programas, Subprogramas y Proyectos de Inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones 95-98, detallados más adelante, contendrán sus principales metas nacionales, regionales y sectoriales atendiendo el índice de necesidades básicas insatisfechas en los diferentes aspectos de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y los tendientes al bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

## Descripción de programas

### 1. Sector Social

#### 1.1 Agua potable y saneamiento básico

##### 1.1.1 Aumento de coberturas y mejoramiento de la calidad del agua

Se ejecutará bajo responsabilidad local en la gestión de los servicios. El plan busca: Cobertura de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado en 1998, beneficiando adicionalmente a 6.8 millones de habitantes con agua potable y 6.7 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.

Para optimizar el uso del recurso y proteger las fuentes de abastecimiento se impulsarán los siguientes subprogramas:

a) Disminución de pérdidas de agua mediante la rehabilitación y optimización de los sistemas, reduciendo el agua no contabilizada del 50 al 33%;

b) Mejoramiento de la calidad ambiental para reducir la generación de efectos negativos en los cuerpos de agua receptores, y

c) Identificación y uso racional de las aguas subterráneas, a través de la exploración y cuantificación de las fuentes en 70.000 kilómetros cuadrados.

#### 1.1.2 Modernización institucional

El Gobierno Nacional creará un marco tarifario que refleje el costo de los servicios y focalice los subsidios en la población más pobre; definirá los criterios de evaluación de las empresas que prestan el servicio para el seguimiento estricto de sus planes de gestión; dará asistencia técnica a los prestadores del servicio para su modernización, definiendo reglas que permitan la vinculación del sector privado; y diseñará el plan estratégico del sector para orientar su desarrollo integral en el largo plazo.

#### 1.2 Cultura, recreación y deporte

##### 1.2.1 Cultura

Comprende programas de reforma institucional y descentralización cultural, fomento a la creación e investigación, acceso a los bienes y servicios culturales, y los de protección y difusión del patrimonio cultural colombiano. Además, incluye programas cofinanciados de apoyo a la conformación de casas de la cultura, bibliotecas y centros de documentación.

##### 1.2.2 Deporte, recreación y juventud

a) Deporte: comprende el deporte formativo, dirigido prioritariamente a la población estudiantil, el deporte comunitario, dirigido a la comunidad en general y el deporte asociado o de alto rendimiento que es de tipo competitivo. Se otorgará un subsidio a 9.000 jóvenes talentos deportivos y artísticos que les permita sufragar los costos de instrucción y las prácticas en las actividades para las que hayan demostrado capacidades excepcionales. Mediante el Programa "Los 100 de Oro" se ofrecerá a 300 deportistas destacados que no cuenten con patrocinio, apoyo económico y asesoría técnica en su especialidad;

b) Recreación: comprende los programas dirigidos a la población para una mejor utilización del tiempo libre;

c) Juventud: consiste en la implementación de la política integral e intersectorial dirigida a jóvenes y comprende programas como la prevención de la drogadicción y la consolidación de espacios para su participación democrática en la vida pública del país.

#### 1.3 Educación

Uno de los objetivos generales del plan para el sector educativo es elevar el promedio de escolaridad de los colombianos de 5.5 a 6.9 años.

##### 1.3.1 Educación preescolar, básica y media

Abarca uno de preescolar, nueve de básica y dos años de Educación Media. Se divide en los siguientes subprogramas:

a) Mejoramiento de la calidad: incluye la dotación de textos, bibliotecas, laboratorios y materiales educativos tanto para los establecimientos educativos como para la conformación de los Centros de Recursos Educativos Municipales, CREM, capacitación de personal docente, programas relacionados con el mejoramiento del currículo (educación sexual, educación ambiental, educación para la democracia), educación para grupos étnicos, educación especial y evaluación de la calidad de textos escolares.

Se dotará con guías pedagógicas a 245.000 docentes estatales y se capacitarán 10.714 docentes de preescolar y 92.948 docentes de los grados 1º a 3º. Se dotará a 4.600.000 alumnos de primaria y a 2.700.000 alumnos de secundaria con un juego de cuatro textos correspondientes a las áreas básicas.

Se dotarán 10.714 cursos de preescolar con útiles y se pondrán en funcionamiento 2.121 bibliotecas y Centros de Recursos Educativos Municipales, CREM.

El Ministerio de Educación Nacional otorgará premios a 600 instituciones educativas que ejecuten los mejores Proyectos Educativos Institucionales, PEI, y apoyará con recursos a 173 planteles que efectúen innovaciones educativas.

Se aplicarán pruebas de logro académico en lenguaje y matemáticas a 165.000 alumnos;

b) Infraestructura y dotación: abarca la construcción, ampliación y reparación de establecimientos educativos, así como su dotación básica. Se otorgarán subsidios para incrementar la oferta educativa por la vía de la ampliación de infraestructura, lo cual permitirá crear 360.000 cupos para preescolar, 188.000 para primaria y 661.600 para secundaria;

c) Desarrollo Institucional: abarca los programas que buscan mejorar la capacidad de gestión educativa de los niveles central, departamental, municipal y del establecimiento educativo. Incluye la implantación de sistemas de información, de evaluación de personal docente, asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para elaborar, ejecutar y evaluar proyectos educativos.

En este programa se capacitará a funcionarios de las Secretarías de Educación de los 33 departamentos, 3 distritos y 1.044 municipios, así como a funcionarios de los núcleos educativos y de 10.600 instituciones educativas estatales;

d) Subsidios: son programas que buscan, a través de apoyos educativos y bonos, facilitar el acceso y permanencia en el sistema educativo a los estudiantes provenientes de familias de escasos recursos económicos. Se otorgarán 689.522 subsidios para alumnos de preescolar; 461.767 para alumnos de primaria, y 761.635 para secundaria.

A través de la Red de Solidaridad Social se entregarán bonos escolares que beneficiarán a 150.000 niños que estén cursando educación primaria.

##### 1.3.2 Educación superior

Abarca programas de ampliación de oportunidades de acceso a este nivel educativo a través de créditos para estudios de pregrado y posgrado, investigación, modernización de la dotación de las universidades para mejorar la calidad de la enseñanza y de las investigaciones que realizan. Se otorgarán 180.000 créditos para educación superior con criterios de equidad social y regional.

##### 1.3.3 Otros programas

Corresponde a los programas desarrollados por el Instituto Jorge Eliécer Gaitán, Instituto Luis Carlos Galán, INCI, INSOR, Institutos Técnicos y Tecnológicos, Biblioteca Pública de Medellín, Educación para la Democracia, aportes para planteles educativos nacionales, educación especial, prevención del maltrato al menor y programas del Plan Pacífico.

## 1.4 Empleo

### 1.4.1 Capacitación e intermediación laboral-Sena

El Sena deberá aumentar su cobertura y hacer más relevante su formación, para lo cual coordinará con otras instituciones las actividades de formación profesional. Volverá a dar énfasis en términos cuantitativos y cualitativos a los cursos largos en los centros (aprendizaje y promoción), reade-cuándolos en su orientación, metodología y contenidos. Para ello aumentará su cobertura de 30.000 en 1995 a 50.000 en 1998, sin aumentar su infraestructura ni el número de alumnos por curso.

Con el objetivo de reducir el tiempo de desempleo y mejorar la información para ejercer acción directa y precisa sobre el mercado de trabajo, el Sena ampliará su cobertura y modernizará los mecanismos de intermediación laboral. 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.

### 1.4.2 Programas especiales de empleo

a) Capacitación para el trabajo con subsidio al desempleo, objetivo de este subprograma es entregar apoyos de sostenimiento a desempleados pobres durante su período de calificación, para combatir el desempleo estructural, relacionado con problemas de capacitación y el desempleo friccional debidos a la inadecuada información. Los beneficiarios del programa serán los desempleados (aspirantes o cesantes), pertenecientes a los estratos socioeconómicos uno y dos).

Se entregarán apoyos de sostenimiento por 6 meses a 123.000 personas de bajos ingresos, de las cuales 86.000 serán jóvenes y 37.000 cesantes;

b) Subprograma Especial de Empleo Rural de Emergencia: consiste en generar 110.000 empleos directos para la población pobre, no calificada, afectada por el desempleo y el subempleo. Se desarrollará en municipios con una alta vocación agropecuaria, afectados severamente por la crisis rural de los últimos años y en regiones en donde más del 50% de los hogares reciben ingresos por debajo de la línea de indigencia;

c) Subprograma Especial de Empleo Urbano de Emergencia: consiste en apoyar proyectos de servicios comunales, sociales y de infraestructura, que permitan el desarrollo de la población. Los principales beneficiarios de este plan serán las mujeres y jóvenes pobres con escasos niveles educativos. Con este programa se generarán 110.000 empleos directos.

### 1.4.3 Plan nacional para el desarrollo de la microempresa

a) Subprograma de Crédito: consiste en asegurar créditos a través de Finurbano para micro-empresarios con el fin de fomentar la generación de empleo y aumentar la productividad de las microempresas, de tal manera que se logre una mayor competitividad de sus productos.

Se otorgarán cerca de 700.000 créditos, de los cuales 105.000 serán para microempresas individuales y 695.000 para microempresas que trabajan bajo el esquema de grupos solidarios;

b) Subprograma Nacional de Servicios Tecnológicos: apoyará a las microempresas en el proceso de gestión tecnológica que involucra las áreas de comercialización, producción, gestión, organiza-

ción e información, tendientes a aumentar su competitividad y productividad. Los subprogramas que se financiarán son:

-- Capacitación o Formación Empresarial. Se desarrollarán contenidos, métodos y medios de formación gerencial para atender a micro-empresarios, con participación del Sena y las ONG.

-- Centros de Desarrollo Productivo. Estarán encargados de brindar asistencia técnica puntual a empresarios, alquilar maquinaria y brindar orientación en materias tecnológicas, de diseño de prototipos, desarrollo de productos y auditoría ambiental, entre otros.

-- Comercialización. Se fortalecerán las comercializadoras existentes y se impulsarán las agencias promotoras de comercialización para cubrir capitales de departamento y municipios en donde exista infraestructura para ello, con la participación del Ministerio de Desarrollo, las ONG, las Cámaras de Comercio, los gremios y los gobiernos locales.

### 1.4.4 Programa Revivir

Se apoyarán 240.000 ancianos indigentes con un apoyo mensual, complementado con planes de atención que pondrán en marcha los municipios. Serán beneficiarios los ancianos que cumplan con los requisitos definidos en la Ley 100 de 1993 y que se encuentren en condiciones de pobreza o indigencia.

## 1.5 Gasto social rural

### 1.5.1 Reforma Agraria

La Reforma Agraria se desarrolla a través de los siguientes programas: adquisición, adjudicación y titulación de tierras, titulación de tierras baldías y saneamiento de resguardos indígenas. Se redistribuirán un millón de hectáreas entre 70 mil familias campesinas; se titularán cinco millones de hectáreas que beneficiarán a 178.400 familias; y se sanearán 3.500 mejoras en resguardos indígenas.

### 1.5.2 Desarrollo rural campesino y vivienda social rural

Este programa está dirigido a facilitar a los pequeños productores campesinos el acceso a los recursos productivos, a los servicios sociales básicos y a fortalecer su capacidad técnica y empresarial, para lo cual el DRI, Instituto para el Desarrollo Rural Integral cofinanciará proyectos en asistencia técnica (apoyando a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica), organización y capacitación, manejo de microcuencas, pesca y acuicultura, mujer campesina, infraestructura para la comercialización, construcción y mantenimiento de vías de acceso veredal, acueductos y saneamiento básico, pequeña irrigación y electrificación rural.

Mediante los proyectos de asistencia técnica se atenderán 1.86 millones de usuarios; se otorgarán 271 mil subsidios de vivienda; en los proyectos de organización y capacitación participarán 292.3 mil campesinos; los programas de manejo de microcuencas tendrán una cobertura de 242 mil hectáreas; en proyectos de pesca y piscicultura se beneficiarán 63.800 familias; los programas de mujer rural permitirán beneficiar a 46 mil campesinas; se construirán 1.168 kilómetros de nuevas vías de acceso veredal y se mejorarán 13.000 kilómetros de las existentes; los proyectos de saneamiento básico llegarán a 85.500 viviendas rurales y se harán 27.600 nuevas conexiones a la red eléctrica; finalmente,

mediante programas de pequeña irrigación serán beneficiadas 6.580 hectáreas de pequeños productores campesinos.

Este programa busca facilitar la construcción, adquisición, reubicación, mejoramiento y habilitación de viviendas en zonas rurales del país, mediante un subsidio directo. La meta es otorgar 271.000 subsidios de vivienda a campesinos pobres durante el cuatrienio.

## 1.6 Salud

### 1.6.1 Acceso a la Seguridad Social

Consiste en adelantar acciones que contribuyan a la creación de una cultura de la previsión, motiven la afiliación y promuevan la asociación de usuarios y la afiliación colectiva a la Seguridad Social.

a) Régimen Contributivo: al final del cuatrienio se espera cubrir con esta modalidad del sistema a 15 millones de personas entre afiliados y beneficiarios;

b) Régimen Subsidiado: la selección de los beneficiarios de subsidios será responsabilidad de los municipios y se realizará con el Sistema de Identificación de Beneficiarios, Sisben. Tendrán acceso en primera instancia, la población más pobre y se dará prioridad de afiliación a las mujeres embarazadas y lactantes y a sus hijos menores de un año, por medio del Programa de Atención Materno Infantil, PAMI, con el cual se aspira a cubrir a 400.000 mujeres durante el cuatrienio.

Para el año 1998 se estima que 12 millones de personas estarán afiliadas al Sistema de Seguridad Social por medio de esta modalidad;

c) Plan de Atención Básica, PAB: los servicios que hacen parte del Plan de Atención Básica, PAB, estarán orientados, primordialmente, a desarrollar en la población una cultura de la salud y a responder a situaciones individuales y colectivas que demandan acciones complementarias a las previstas en el Plan Obligatorio de Salud. Las acciones de fomento de la salud y prevención de la enfermedad cubrirán al 100% de la población, mientras que las acciones específicas de prevención secundaria se dirigirán a la totalidad de la población que sufre o está en riesgo de padecer enfermedades de alto impacto para la salud pública.

### 1.6.2 Mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios

Consiste en mejorar la capacidad resolutoria de las instituciones públicas prestadoras de servicios (IPS públicas) y ponerlas en condiciones para competir con las instituciones privadas en el Sistema de Seguridad Social. El Ministerio de Salud y las entidades territoriales desarrollarán acciones encaminadas a mejorar la capacidad técnica y administrativa de la totalidad de dichas instituciones, dotándolas de instrumentos como sistemas de costos y facturación, así como actualizar la infraestructura y dotación de las instituciones públicas. Se dotará y recuperará la planta física de 1.500 centros de salud y hospitales locales de áreas rurales y marginales urbanas. Se mejorará la infraestructura de 150 hospitales de segundo nivel, 22 de tercer nivel y 11 hospitales universitarios. Así mismo, al finalizar el cuatrienio, la totalidad de los hospitales públicos deben haberse transformado en Empresas Sociales del Estado.

El Ministerio de Salud, en coordinación con las Direcciones Seccionales de Salud, elaborará durante 1995 el catastro de los hospitales públicos del

país y el mapa sanitario, instrumentos que permitirán determinar las principales necesidades en infraestructura pública y dotación, y facilitarán la organización y funcionamiento de las redes de servicios.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud establecerá los incentivos que contribuyan a mejorar la distribución de los profesionales de la salud en el país y su calificación.

#### 1.6.3 Gestión descentralizada y capacidad técnica del sector

Con este programa se busca fortalecer 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. El Ministerio de Salud dará especial atención 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 final del cuatrienio el 100% de los departamentos y al menos el 80% de los municipios deberán haber alcanzado este objetivo.

#### 1.6.4 Garantía de calidad de los servicios de salud

El sistema de garantía de calidad tendrá como objetivo brindar a los usuarios la confianza en el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos de calidad, así como identificar y eliminar los factores que afectan la prestación de los servicios de salud.

Para 1995 el Ministerio de Salud desarrollará indicadores y estándares mínimos para acreditar y licenciar las instituciones, así como los protocolos de atención para las diez principales causas de morbimortalidad, guías que deberán estar desarrolladas en su totalidad para el año 1998.

La Superintendencia Nacional de Salud creará el Sistema de Garantía de Calidad y vigilará el cumplimiento de las normas establecidas para las instituciones. Así mismo, será la encargada del diseño de los mecanismos de vigilancia y control que garanticen la financiación, la correcta aplicación de los recursos del sistema y los aspectos de calidad mencionados.

El Gobierno Nacional conformará una misión para la evaluación del estado de la educación en las profesiones de la salud y la correspondencia entre el perfil profesional y las realidades epidemiológicas del país. También diseñará y difundirá instrumentos que permitan una mejor selección de los profesionales que se vinculen a las instituciones prestadoras de servicios.

#### 1.6.5 Ciencia y tecnología para la salud

En el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Salud promoverá y apoyará financieramente la investigación básica y aplicada en áreas que permitan mejorar el diagnóstico y la atención en salud, así como el desarrollo y adaptación de tecnología médica. Atención especial merecerá la investigación en el campo de la biotecnología.

#### 1.6.6 Otros programas del sector salud

El Gobierno Nacional promoverá la creación de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud,

IPS, privadas, a través de créditos otorgados por el IFI, en modalidad subsidiada y no subsidiada. De igual manera, terminará la remodelación de la sede del Ministerio de Salud, reorganizará el programa de atención de emergencias y desastres y atenderá el programa de discapacitados.

Además se incluyen aquellos programas que realiza el Instituto Nacional de Salud para mantenimiento y dotación; el Instituto Nacional de Cancerología para campañas de prevención y control y compra de equipos; y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, para infraestructura y dotación, entre otros.

#### 1.7 Programas para la niñez.

El programa consiste en 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. Lo anterior se logrará a través de los siguientes subprogramas:

##### 1.7.1 Movilización en torno a la niñez

Consiste en crear una conciencia social y comunitaria que beneficie a los niños, generando actitudes y comportamientos de respeto, valoración, protección de los menores en la familia y la comunidad. El subprograma está dirigido a 14.720.281 menores de 18 años.

##### 1.7.2 Protección, desarrollo y bienestar de la niñez

Consiste en entregar complemento nutricional a mujeres gestantes y lactantes adicionales y a sus hijos entre los seis y veinticuatro meses, este componente cuenta con 92.423 usuarios. Igualmente, se cualificarán los hogares de bienestar beneficiando con el plan de apoyo alimentario a 890.000 menores de siete años, se mejora la beca en dinero de 55.000 madres comunitarias y se distribuirán bonos alimentarios a 140.000 menores no cubiertos en hogares de bienestar. Adicionalmente, se reforzará el refrigerio de 913.613 escolares.

##### 1.7.3 Menores en situación irregular

Consiste en desarrollar acciones específicas dirigidas a 850.000 menores maltratados, 500.000 menores trabajadores, 15.000 menores de la calle y a 14.500 jóvenes infractores.

##### 1.7.4 Desarrollo institucional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar

Consiste en la redefinición de competencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, comprometiendo política, técnica y financieramente a las administraciones territoriales en la planeación y ejecución de programas dirigidos a la niñez y promoviendo su inclusión en los Planes Territoriales de Desarrollo. Este componente incluye 5.085 funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

##### 1.7.5 Hogares de bienestar

Busca el desarrollo armónico e integral de los menores de siete años de los sectores más pobres y vulnerables de extrema pobreza. Además, se incluyen los programas de jardines, atención al escolar y adolescente, hogares infantiles que están orientados a la prevención de la malnutrición en la población infantil del país. El cubrimiento de estos programas asciende a 3.476.900 menores.

#### 1.7.6 Otros programas de niñez

Incluye los programas destinados a la protección de menores en situación irregular, orientaciones e intervenciones en familia, adopciones, asistencia socio-legal al menor y a la familia en procesos civiles, entre otros. El cubrimiento de los programas asciende a 1.922.202 usuarios.

#### 1.8 Vivienda social urbana

##### 1.8.1 Programa integrado en la red de solidaridad social

a) Subprograma de mejoramiento de la vivienda y el entorno: se apoya en el subsidio otorgado por el Inurbe y se complementa con recursos de los municipios, de los Fondos de Cofinanciación, FIS y FIU, Fondo de Inversión Social y Fondo de Infraestructura Urbana y de la Red de Solidaridad Social. Se adjudicarán 258.500 subsidios para beneficiar a 775.000 hogares. 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;

b) Subprograma de vivienda nueva: incluye viviendas mínimas o 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 mensuales de ingreso.

##### 1.8.2 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, y el resto a través de crédito del Fondo Nacional de Ahorro y del sistema financiero.

#### 1.9 Apoyo al desarrollo urbano

Se fortalecerá la capacidad administrativa de 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, transporte y equipamiento.

Se proveerá a las ciudades de un marco legal e institucional que oriente la acción de la administración local.

Los programas para apoyar técnicamente a los municipios en los siguientes 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.

#### 2. Sector justicia

##### 2.1 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.

Para el logro de estos objetivos, durante el período 1995-1998 se elaborará la reglamentación de la carrera judicial y el mapa judicial de Colombia, se capacitarán unos 3.000 jueces, se organizarán 200 archivos, se dictarán unos 20 cursos al personal administrativo y se evacuarán 1.300.000 procesos de la Corte Suprema de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación para el descongestionamiento de los despachos judiciales.

Así mismo, se tendrán unos 294 archivos organizados, se sistematizarán 120 despachos judiciales, se mejorarán 1.300 despachos judiciales, 1.200 despachos de la Fiscalía y 12 sedes de medicina legal, y se capacitarán 2.400 funcionarios y se dotarán cuatro laboratorios en investigación criminal.

#### 2.2 Acceso a los servicios judiciales, administración de justicia y derecho

El Ministerio de Justicia elaborará el proyecto de ley para reglamentar las acciones populares y tres proyectos de ley para reglamentar las jurisdicciones especiales. Así mismo, para fortalecer este último aspecto, habrá cerca de 1.500 jueces de paz actuando, 88 jueces indígenas y ocho estudios realizados sobre el tema.

Se promocionarán y divulgarán unas 50 vías alternas de solución de conflictos y se dictarán unos 800 cursos. También se promocionarán cuatro Casas de Justicia.

#### 2.3 Prevención del delito y atención a las víctimas

Hará énfasis en la investigación de las causas del delito, sus soluciones, la atención a los menores infractores y la resocialización del delincuente.

Al finalizar 1998 se habrán realizado unos tres estudios y el censo estadístico sobre la prevención del delito, y seis estudios y diez campañas aproximadamente sobre atención a las víctimas.

#### 2.4 Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación

El objetivo será la prevención del delito a través de la rehabilitación y resocialización del individuo que ha delinquido.

El INPEC busca la rehabilitación de 20.000 reclusos aproximadamente, la construcción de 5.000 cupos y el mejoramiento de 150 centros, y la implantación de un sistema de información y de 20 centros sistematizados.

### 3. Sector defensa y seguridad

Son programas con destino a la seguridad ciudadana, ejecutados en su mayor parte por la Policía Nacional y que se desarrollan en cuatro programas diferentes:

#### 3.1 Acercamiento a la comunidad

Este programa tiene por objeto restablecer la confianza de la ciudadanía en la policía, mediante la creación de mecanismos de control y participación ciudadana en el planeamiento de la seguridad. Los ejes centrales de este proyecto son la Oficina del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

#### 3.2 Fortalecimiento a la institución policial

Para cumplir con los objetivos de reducción de los índices de criminalidad, es necesario dotar a la institución de equipos, pie de fuerza, y mecanismos de gestión administrativa más adecuados y más acordes con la situación actual. Este esfuerzo

de la Nación implica la introducción de indicadores de gestión y resultados para aumentar su efectividad.

#### 3.3. Profesionalización del recurso humano

Mediante este programa se busca proporcionar al hombre policía elementos y herramientas de juicio más adecuados para que éste pueda desarrollar su oficio con un criterio más ajustado a la realidad y proyección del país. En ese sentido se dará prioridad al desarrollo de los estatutos de carrera asegurando la profesionalización y promoción del personal, así como se establecerán programas de capacitación en temas tales como medio ambiente y derechos humanos.

#### 3.4. Bienestar y seguridad social.

Este programa se desarrollará a través del Instituto para la seguridad social de la Policía Nacional y de la Caja Promotora de Vivienda Militar. Se dará énfasis a la solución de vivienda propia y fiscal.

### 4. Sector infraestructura

#### 4.1 Energía

##### 4.1.1 Petróleo

Los objetivos de los programas para el desarrollo de la actividad petrolera, son asegurar la autosuficiencia, el adecuado y oportuno abastecimiento de combustibles líquidos y derivados del petróleo, así como el mejoramiento de la posición exportadora del país, promoviendo la participación de la iniciativa privada en todas las actividades: exploración, explotación, transporte, petroquímica, distribución y comercialización.

a) *Exploración básica de petróleo*: durante el período se ha previsto perforar 40 pozos exploratorios, con recursos de Ecopetrol;

b) *Producción de petróleo*: en esta actividad se proyecta, por parte de Ecopetrol, incrementar la producción de crudos de 378 Kbpdc en 1994 a 580 Kbpdc;

c) *Refinación y petroquímica*: dentro de los principales proyectos que se desarrollarán con participación del sector público, está la ampliación de la capacidad de refinación en el Complejo Industrial de Barrancabermeja (CIB) y Cartagena. Con estas obras se proyecta incrementar la capacidad de refinación del país de 262 Kbpdc (miles de barriles de petróleo por día calendario) actuales a 323 Kbpdc en 1998. Se prevé que la mayor parte de las inversiones en petroquímica sean desarrolladas por el sector privado, principalmente en producción a través de la construcción de una planta de olefinas;

d) *Transporte de petróleo*: entre los principales proyectos a ser desarrollados en los próximos años, están la construcción del oleoducto entre el campo de Cusiana y el puerto de Coveñas, en el cual hay gran participación del sector privado. Los recursos públicos destinados a estas actividades permitirán incrementar la capacidad de transporte de oleoductos y poliductos del país en 700 Kbpdc con respecto a la capacidad actual de 2.400 Kbpdc;

e) *Distribución minorista de combustibles*: se realizarán programas principalmente por el sector privado, para la comercialización de los combustibles líquidos derivados del petróleo;

f) *Otros*: estos programas son principalmente de investigación y desarrollo tecnológico y almacenamiento de crudo.

##### 4.1.2. Gas

La utilización de las importantes reservas de gas natural del país, es uno de los objetivos prioritarios de la política energética. Para cumplir con este propósito se adelantan los programas de producción, transporte y distribución. Los recursos públicos que se invertirán en el subsector de gas se destinarán principalmente a la conformación de la red troncal, que será utilizada para todos los usuarios del país, por lo cual las inversiones en este subsector se consideraron como de beneficio nacional.

a) *Producción de gas*: (ver subsector petróleo): la producción de gas de Ecopetrol se incrementará de 260 Mpcd en 1994 a 386 Mpcd en 1998;

b) *Transporte de gas*: las obras de transporte de gas contemplan la construcción de gasoductos en grandes troncales y distribución a las entradas de la ciudad para llevar el gas del pozo hasta los sitios de consumo. Así, la capacidad de transporte de gas se incrementará de 1.394 Mpcd a 1.694 Mpcd (millones de pies cúbicos por día);

c) *Distribución de gas*: son los programas destinados al suministro de gas a usuario final, realizados principalmente por el sector privado. El desarrollo del Programa de Masificación de Gas permitirá en los próximos años llevar este energético a 108 municipios adicionales y atender 900.000 nuevos usuarios.

##### 4.1.3. Electricidad

a) *Generación eléctrica*: se adelantarán, por parte de empresas públicas, los proyectos de URRÁ, PORCE II y MIEL I;

b) *Interconexión eléctrica*: los proyectos que se ejecutarán a través de ISA permitirán incrementar la capacidad de transporte de 4.314 Km en 1994 a 5.279 Km en 1998: Línea San Carlos-San Marcos y otros;

c) *Transmisión y distribución eléctrica*: con las inversiones previstas se propone incrementar la cobertura del servicio de un 87% en 1994 a un 90% en 1998, lo cual supone atender 700.000 nuevos usuarios y una reducción de pérdidas del 21% en 1995 al 17% en 1998;

d) *Electrificación rural*: se prevé atender a 100.000 nuevos usuarios durante el período;

e) *Inversión social (Subsidios)*: es un programa destinado a cubrir los subsidios requeridos por los usuarios de menores ingresos del área urbana y rural, para atender sus necesidades básicas de electricidad;

f) *Uso racional de energía*: consiste en un plan dirigido al ahorro, conservación y uso eficiente de los recursos energéticos del país, así como a la reducción en las pérdidas de energía.

##### 4.1.4. Carbón

Los recursos públicos de este subsector se destinarán principalmente al fomento de la pequeña y mediana minería del carbón, en las diferentes zonas productoras.

a) *Exploración básica de carbón*;

b) *Promoción minera del carbón*: este subprograma tiene como finalidad fomentar la explotación tecnificada del carbón, con el fin de aumentar los niveles de productividad, mejorar la calidad de vida de los mineros, la adecuada gestión ambiental, incentivar el consumo del carbón y el desarrollo del mercado carbonífero;

c) *Gestión ambiental del carbón*: Se destacan en esta actividad la elaboración del perfil ambiental del proyecto, el diagnóstico de alternativas y los estudios de impacto ambiental en aquellas zonas productoras y con grandes problemas de contaminación;

d) *Asistencia técnica para el carbón*: el objetivo de este subprograma es conseguir que la explotación del carbón se realice de manera eficiente, con un mínimo impacto ambiental y deterioro de los yacimientos;

e) *Desarrollo de infraestructura carbonífera*: son subprogramas para contar con la infraestructura física requerida para el transporte y embarque del recurso.

#### 4.2 Minería

a) *Exploración básica en minería*: busca extender la cobertura de la exploración básica de un 20% a un 40% del territorio nacional durante el período mediante labores de prospección e investigación geológica y geofísica;

b) *Evaluación y desarrollo minero*;

c) *Gestión ambiental minera*: se destacan las acciones tendientes a mejorar los procesos de beneficio de minerales, los estudios y acciones para mitigar el impacto ambiental en zonas productoras. Igualmente, se contemplan programas como la implantación de parcelas demostrativas de especies forestales para la recuperación de terrenos sometidos a la actividad minera, en zonas de mayor explotación irracional;

d) *Asistencia técnica, seguridad y fiscalización minera*: son programas que tienen como propósito capacitar y entrenar personal minero para reducir el riesgo de la minería, prevenir la ocurrencia de siniestros y atender los casos de emergencia y desastres mediante la operación de estaciones regionales y puntos de salvamento minero;

e) *Investigación y desarrollo tecnológico minero*: su objetivo es el desarrollo y divulgación de tecnologías apropiadas para las actividades de exploración, producción y mejoramiento de los procesos de beneficio de tal manera que se pueda incrementar la productividad del recurso;

f) *Promoción y contratación minera*: esta actividad tiene como finalidad la modernización del entorno jurídico sectorial y el fortalecimiento de la capacidad de negociación de las empresas industriales y comerciales del Estado, en exploración y explotación de áreas. En este proceso se vincularán más de 800 solicitudes de contratación, de las cuales cerca del 50% pasarán a la fase de contrato.

#### 4.3 Telecomunicaciones

##### 4.3.1 Telefonía local

En el cuatrienio las empresas públicas de todos los órdenes instalarán 2.1 millones de líneas telefónicas con inversiones propias equivalentes a \$1.5 billones, de acuerdo con las demandas de cada una de sus zonas de influencia. En particular, Telecom instalará directamente 174.000 líneas locales en zonas rurales apartadas.

##### 4.3.2 Larga distancia

Telecom fortalecerá su participación en proyectos de cable submarino para incrementar en 5.300 circuitos la capacidad instalada para comunicaciones internacionales. Como complemento, se desarrollará el proyecto de fibra óptica a nivel nacional

que unirá las dos costas y las principales ciudades del país con 18 pares de fibra óptica, con capacidad de 2 Giga Bits por segundo. Adicionalmente se realizará un plan de redes complementarias para descongestionar la red, ampliando el sistema con 39.000 troncales. La inversión en este servicio atenderá las necesidades regionales según sus requerimientos de tráfico.

##### 4.3.3 Telefonía social

Para garantizar la universalización del servicio, el Fondo de Comunicaciones cofinanciará la instalación de 105.000 líneas telefónicas y 5.000 puntos de servicios de telecomunicaciones de atención al público, en los municipios que actualmente no cuentan con el servicio y en las zonas más deprimidas del país.

##### 4.3.4 Televisión

Con base en la nueva ley de televisión, la televisión estatal se fortalecerá modernizando la infraestructura de las actuales cadenas comerciales y ampliando el cubrimiento y la programación del canal de interés público.

##### 4.3.5 Otras inversiones

El Estado, a través de sus empresas, también realizará inversiones en los servicios postales para ampliar su oferta y mejorar su eficiencia y en la prestación de nuevos servicios de valor agregado y telefonía celular que contribuirán al desarrollo de los mismos.

Adicionalmente, el Estado realizará inversiones que mejoren y fortalezcan la regulación a través del Ministerio de Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

#### 4.4 Transporte

##### 4.4.1 Carreteras

a) *Programa Red Troncal y Transversal*: la Nación, a través del Instituto Nacional de Vías, realizará las inversiones en proyectos de rehabilitación, mantenimiento y construcción de la infraestructura vial de la red troncal y transversal a su cargo. Estos proyectos incluirán los proyectos de concesión en los que la Nación tenga participación.

-- Subprograma Red Troncal y Transversal - Nación: dichos proyectos incluyen, además del mantenimiento de la infraestructura, la rehabilitación de 2.300 Km y la construcción de 1.900 Km de vías. Los recursos, también se destinarán para programas de inversión en puentes, en estudios y diseños de los proyectos y en programas de prevención y atención de emergencias. Adicionalmente, se incluyen los recursos que destinará el Instituto a las vías de la red a trasladar a las entidades territoriales, mientras se realiza la transferencia.

- Subprograma Red Troncal y Transversal - Participación Pública en Concesiones: con el fin de garantizar los recursos para cumplir con los programas propuestos, se incluyó el esquema de concesiones. La Nación invertirá recursos en los proyectos de concesión que por sus altos costos lo requieran. A través de este programa de inversión mixto se rehabilitarán 2.000 Km y se construirán 800 Km. El programa garantizará el mantenimiento de las vías por parte del concesionario;

b) *Programa Sector Red Secundaria y Terciaria*: se culminará el proceso de descentralización de vías de la red secundaria y terciaria, a través de su transferencia a las Entidades Territoriales. La transferencia de las redes secundaria y terciaria será completada en los años 1995 y 1996, respectivamente. Bajo este esquema se mejorarán las

condiciones de la red secundaria y terciaria a lo largo de 14.000 Km y se dará mantenimiento a la totalidad de la red.

-- Subprograma Instituto Nacional de Vías: subprogramas dirigidos a la transferencia de las carreteras de la red secundaria a las Entidades Territoriales. Durante dicho proceso, los recursos que se transferirán a las Entidades como respaldo de las vías recibidas, se canalizarán a través del Instituto.

-- Subprograma Fondo Nacional de Caminos Vecinales: subprogramas dirigidos a la transferencia de las carreteras de la red terciaria a las Entidades Territoriales. Le corresponde al Fondo adelantar inversiones de mantenimiento en la red terciaria que está a su cargo. Esta función la cumplirá hasta 1995, año en el que la entidad será liquidada.

-- Subprograma Fondo de Cofinanciación Vial: subprogramas para garantizar el mantenimiento del total de la red a transferir a las entidades territoriales y para ampliar la cobertura de las redes secundarias y especialmente, de la red terciaria (camino veredales). Los cupos por entidad se establecerán aplicando indicadores predefinidos y bajo el principio de autonomía de las entidades territoriales.

##### 4.4.2 Vías Férreas

Se promoverá la participación del sector privado en la rehabilitación, mantenimiento y operación de la totalidad de 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. El plan incluye la rehabilitación de 2.100 Km de vías férreas.

*Programa Empresa Colombiana de Vías Férreas*: mientras se realiza el proceso de concesión, la Empresa Colombiana de Vías Férreas deberá modificar el esquema de contratación, reduciendo el número de contratos que maneja. Ferrovías se encargará exclusivamente del mantenimiento de la red. Una vez se haya establecido el plan de concesiones, la empresa podrá adelantar los programas de rehabilitación que se consideren necesarios para adelantar dicho plan.

##### 4.4.3 Transporte aéreo

a) *Subprograma Aeroportuario*: en el sistema aeroportuario 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;

b) *Subprograma Aeronáutico*: las acciones del sistema aeronáutico se concentrarán en aumentar la cobertura y modernizar el sistema de ayudas a la navegación y de control del espacio aéreo.

##### 4.4.4 Puertos marítimos

a) *Subprograma Dragado Canales de Acceso*: 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;

b) *Subprograma infraestructura portuaria*: 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.

#### 4.4.5 Transporte Fluvial

*Subprograma fluvial*: se culminarán las labores de rehabilitación de la parte navegable del río Magdalena. En particular se garantizará la navegabilidad del río en el tramo Barrancabermeja - Calamar y los accesos al mar Caribe. Se establecerán las condiciones necesarias para realizar los dragados necesarios en estos tramos, a través de la participación del sector privado. Se fortalecerá la navegabilidad en las arterias fluviales de los territorios nacionales y del litoral Pacífico. Se rehabilitarán 800 Km y se dragarán 2.700 mt<sup>3</sup>.

#### 4.4.6 Transporte urbano

Este programa incluye el mejoramiento de la infraestructura vial urbana, la optimización de los sistemas de transporte masivo y la utilización de combustibles alternos en los vehículos de transporte público de pasajeros.

### 5. Sector agropecuario

#### 5.1 Adecuación de tierras

Durante el cuatrienio se adecuarán 203.000 hectáreas, de las cuales 42.000 corresponden a pequeño riego, 111.000 a proyectos de mediana irrigación y 50.000 hectáreas a rehabilitación de distritos ya existentes. Además, por medio del Incentivo a la Capitalización Rural se podrán atender proyectos individuales de adecuación de tierras hasta por 48.000 hectáreas.

#### 5.2 Capitalización y financiamiento

La política de crédito para el sector agropecuario se orienta a garantizar recursos suficientes para la financiación de sus actividades de producción, mercadeo y procesamiento, mejorar las condiciones de acceso a financiación para los pequeños productores y fortalecer el crédito como herramienta para la capitalización del campo. Se capitalizará el Fondo Agropecuario de Garantías y se fortalecerán el Incentivo a la Capitalización Rural, el Certificado de Incentivo Forestal y el Fondo Emprender.

A través de Finagro se otorgarán 5.200 Certificados de Incentivo a la Capitalización Rural; el Certificado de Incentivo Forestal se aplicará al establecimiento de 143.800 hectáreas y al mantenimiento de otras 121.800 hectáreas.

#### 5.3 Comercialización y agroindustria

Los proyectos incluidos en este programa buscan la infraestructura para la comercialización agropecuaria y fomentar la organización de los productores campesinos para realizar dicha actividad. Así mismo, con ellos se brindará capacitación a quienes intervienen en el proceso de comercialización. De otro lado, se mejorará la difusión y los canales de información de precios, mercados y volúmenes transados tanto nacional como internacional, con el fin de obtener información más veraz y oportuna.

A través del Fondo de Emprender se crearán o fortalecerán 64 empresas agroindustriales y se llevarán a cabo los estudios de preinversión para 120 empresas. El Idema construirá diez nuevos

centros de acopio y los dotará con equipos para el manejo adecuado de los productos.

A través de la Promotora de Empresas Agroindustriales, Promagro S.A., se llevarán a cabo cuatro grandes proyectos de desarrollo agroindustrial para la exportación y el mercado interno.

#### 5.4 Manejo de riesgos

Se pondrá en funcionamiento el seguro agropecuario que protegerá la inversión de los productores del agro contra eventos naturales, como la sequía, la inundación, la helada, los vientos y el granizo. Además, se diseñará y operará un sistema para la prevención de riesgos y manejo de crisis en el sector agropecuario.

#### 5.5 Apoyo y fortalecimiento institucional

Los recursos asignados a este programa se orientarán a ejecutar proyectos tendientes a mejorar el nivel de capacitación de los funcionarios de las entidades que integran el sector, para realizar la planificación, seguimiento y la evaluación de las políticas sectoriales.

De igual forma, se busca mejorar la infraestructura física de las entidades, con relación a la dotación de parque automotor, equipos para los laboratorios, sistematización, etc. Así mismo, contratar asesorías para el diseño y posterior formulación de las políticas del sector.

#### 5.6 Ordenamiento territorial

El Gobierno hará un inventario nacional de baldíos, que clarifique la situación de tenencia de las tierras pertenecientes a la Nación. Las tierras que no han sido tituladas ni apropiadas se protegerán mediante normas especiales que racionalicen su uso.

### 6. Sector administración del Estado

#### 6.1 Agenda internacional

Comprende todas las inversiones de apoyo a la ejecución de la política internacional colombiana, en particular lo relacionado con los temas económicos y de la nueva agenda internacional como el perfil social de la política exterior, el medio ambiente, los derechos humanos, las drogas ilícitas y la integración con los colombianos en el exterior. Incluye la apertura de nuevas sedes consulares y diplomáticas e inversiones en demarcación y desarrollo de las fronteras.

#### 6.2 Modernización de los sistemas de identificación ciudadana e inscripción electoral

Este programa busca mejorar la gestión y garantizar una mayor transparencia y eficiencia en el proceso electoral y en el reconocimiento de la ciudadanía. Para ello, la Registraduría Nacional del Estado Civil tecnificará y modernizará los sistemas de registro civil e identificación, el sistema de almacenamiento, administración y operación de archivos y el sistema de inscripción electoral.

#### 6.3 Participación de la sociedad civil

Incluye el conjunto de inversiones destinadas a completar y difundir los mapas institucionales que den a conocer los ámbitos de participación, a garantizar la difusión de la información que se requiere para participar y a aumentar la capacidad de los ciudadanos y sus organizaciones.

Se promocionarán los mecanismos de participación ciudadana y se apoyará el proceso de

cónsolidación institucional de las organizaciones civiles y en particular, de las comunitarias, con criterios de legitimidad, racionalidad y gobernabilidad. Se desarrollarán normativamente los artículos constitucionales que enmarcan su acción, buscando fomentar su capacidad y desarrollo. Se propenderá por crear una nueva cultura política democrática y se tramitará un estatuto integral de la oposición. El programa incluye además acciones de planeación y gestión participativa en zonas marginadas, desarrolladas en el marco del PNR.

#### 6.4 Derechos humanos población desplazadas por la violencia

Elaboración de diagnósticos y análisis sobre la situación de los Derechos Humanos y formulación de propuestas de política, normativas y de reforma institucional para mejorar esa situación. Ejecución de acciones y proyectos de protección con el fin de eliminar situaciones de violación de los derechos humanos o mitigar sus efectos. Creación de una red informática de comunicaciones entre entidades con competencia sobre el tema para el trámite de quejas. Protección a testigos. Fortalecimiento de las instancias de control en los organismos de seguridad del Estado. Protección al menor maltratado. Acciones de promoción y difusión de los derechos humanos mediante procesos de pedagogía y de comunicación para la convivencia y para el respeto de los derechos humanos.

Impulso a programas para la centralización de información sobre personas desaparecidas y cadáveres NN. Atención y asistencia humanitaria de urgencia a la población desplazada y acciones destinadas a prevenir las situaciones que generan el desplazamiento. Acciones orientadas a proteger el desplazado por la violencia y a facilitar su retorno, reubicación y reinserción social y laboral.

#### 6.5 Desarrollo y modernización institucional (Mingobierno - Presidencia)

Incluye recursos orientados a adecuar las instituciones a las nuevas realidades constitucionales y legales. Se destacan las acciones orientadas a consolidar la nueva estructura institucional del Ministerio de Gobierno para que se adecue a las nuevas funciones y competencias señaladas en el proyecto de ley que lo transforma en Ministerio del Interior. Hacen parte de este programa las acciones destinadas a sistematizar los procedimientos administrativos y operativos de los órganos públicos.

#### 6.6 Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales (Mingobierno - PNR)

Se desarrollarán acciones tendientes a fortalecer la capacidad de planeación y gestión de las entidades territoriales para que puedan acometer con éxito las nuevas funciones y competencias dentro del marco del proceso de descentralización política y administrativa.

Incluye acciones de preinversión con el fin de subsanar las deficiencias de algunos municipios para acceder a recursos del sistema nacional de cofinanciación y capacitación y acompañamiento legal en temas relacionados con competencias, recursos, planeación, gestión, ejecución, fiscalización y administración de recursos así como la reglamentación de la ley de ordenamiento territorial.

### 6.7 Reinserción y convivencia ciudadana

Este programa busca generar espacios propicios para la convivencia pacífica entre los colombianos mediante la promoción de metodologías y la creación de una nueva cultura de solución pacífica de los conflictos. Incluye también los programas destinados a facilitar la plena reinserción a la vida civil de los miembros de los grupos alzados en armas desmovilizados.

### 6.8 Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales (Mingobierno)

Desarrollo social e institucional basado en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales por los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y raizales. Capacitación en desarrollo institucional y legal, formación intercultural tanto a los pueblos y comunidades como a los diversos agentes del Estado y sectores sociales. Realización de diagnósticos e investigaciones sobre los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Diseño y desarrollo de campañas de promoción y divulgación de temas relacionados con la diversidad cultural y étnica.

Coordinación y articulación de las distintas institucionales sectoriales y territoriales para la ejecución de una política unificada. Capacitación de funcionarios y coordinación de acciones, con instituciones y entidades para la atención de los pueblos y comunidades víctimas de desastres. Definición y ejecución de una política de fomento y de coordinación bi o multilateral para la protección de los pueblos indígenas de las zonas fronterizas. Mejoramiento de infraestructura sectorial para el desarrollo de los planes y programas.

### 6.9 Atención y prevención de desastres

Constitución de una partida con destino al Fondo Nacional de Calamidades, cuyo objeto es prevenir y atender oportunamente las emergencias y desastres sin generar mayores traumatismos presupuestales. Incluye además las partidas destinadas a la rehabilitación de la zona del desastre de Cauca y Huila a través de la corporación Nasa Ki'we.

### 6.10 Conservación y difusión del patrimonio documental

Recuperación, prevención, conservación y microfilmación de documentos y archivos. Implantación del programa de manejo de documentos públicos y asistencia a las tareas archivísticas. Creación de un sistema nacional de archivos y divulgación del patrimonio documental de Colombia.

### 6.11 Sistema Nacional de Evaluación de Resultados

Es un programa para garantizar la coordinación inter e intrainstitucional y la toma de decisiones en los diferentes niveles del Estado.

### 6.12 Trato hecho

Este programa tiene como objetivo hacer explícitas ante la ciudadanía, las metas de servicio de las instituciones del Estado y crear mecanismos de interlocución sobre el cumplimiento de dichas metas entre los usuarios y los directivos de las instituciones.

## 7. Sector medio ambiente

### 7.1 Protección de ecosistemas estratégicos

#### 7.1.1 Subprograma de ecosistemas estratégicos para el desarrollo

Está orientado a identificar y establecer programas de manejo de ecosistemas estratégicos para el desarrollo económico y social del país. Dentro de este subprograma se pondrán en marcha planes de manejo de ecosistemas estratégicos, como los Planes de Manejo Ambiental de las Cuencas de los Ríos Magdalena, Cauca y Meta.

#### 7.1.2 Subprograma de consolidación del sistema de parques nacionales naturales y conservación y uso sostenible de la biodiversidad

Busca fortalecer y consolidar el actual sistema de Parques Nacionales Naturales mediante una nueva categorización, el saneamiento legal territorial de sus áreas, la formulación de planes de manejo, la reglamentación y ordenación de sus zonas de amortiguación y la vinculación directa de la sociedad civil, particularmente las comunidades indígenas y negras y organizaciones no gubernamentales en el manejo y la conservación de estas áreas. Se priorizará el manejo de los parques y reservas forestales en las zonas de páramo y subpáramo, el Macizo Colombiano, el Chocó Biogeográfico, Amazonia, Serranía de Abibe, Parque de los Nevados, Sierra de la Macarena y Sierra Nevada de Santa Marta. También se apoyarán las actividades de investigación básica y aplicada de flora y fauna silvestre y de los ecosistemas encaminados a la formulación de planes de manejo y políticas de conservación; actividades de fomento como la zootecnia y acuicultura, conservación in situ y ex situ de las especies; control de comercio ilegal de especies, reglamentación del acceso a los recursos de la biodiversidad y fomento de uso de sostenible de la biodiversidad.

### 7.2 Mejor agua

#### 7.2.1 Doctrina del agua

El Gobierno establecerá una política de asignación de las concesiones de agua que sea económicamente eficiente. Se modernizará el manejo del recurso hídrico y se actualizará y sistematizará la información de oferta y demanda de agua a nivel de cuenca. Se establecerán procedimientos expeditos y transparentes para la asignación de las concesiones de agua. Se fijarán las tasas retributivas y de uso del agua.

#### 7.2.2 Manejo integral de cuencas hidrográficas

Se garantizará la disponibilidad y calidad del agua para el consumo humano y otros usos, mediante planes de control de erosión, de recuperación y manejo de las cuencas hidrográficas. Con este fin se adelantarán actividades de recuperación y manejo de 300.000 hectáreas de microcuencas que abastecen sistemas de acueducto. Se mejorará de la calidad del agua en los ríos Cauca, Magdalena y Meta.

#### 7.2.3 Protección de humedales

Se dirige a identificar, formular y poner en marcha un plan nacional de humedales para recuperar y proteger las humedales más importantes del país, entre otras el Complejo Cienagoso de Zapatoza y Teca, la Ciénaga Grande de Santa Marta, las lagunas de Tota, la Herrera, la Cocha, Fúquene y Cucunubá.

### 7.2.4 Acuíferos

Se formulará y pondrá en marcha un Plan Nacional de Manejo de Aguas Subterráneas que se orientará prioritariamente a abastecer los sistemas de provisión de agua potable y garantizar el uso eficiente de los principales acuíferos nacionales.

### 7.2.5 Mares y costas limpias

Este programa llevará a cabo acciones de recuperación y mejoramiento ambiental en las zonas costeras y en los terminales marítimos más contaminados. Se realizará un monitoreo de los fenómenos oceánicos y costeros. Se establecerá un plan nacional de recuperación de las áreas de manglar y coral. Se diseñará y pondrá en marcha un plan de manejo ambiental de la zona de influencia del Canal del Dique.

### 7.3 Más bosques

#### 7.3.1 Estatuto forestal único

Está orientado a contrarrestar la alta deforestación y la presión sobre los bosques naturales del país, mediante la formulación y puesta en marcha de una política forestal basada en un estatuto forestal único, que incluirá la reforma al sistema de concesiones y permisos forestales, la reglamentación y cobro efectivo de las tasas de aprovechamiento forestal y el montaje de incentivos para mejorar la eficiencia en el aprovechamiento de los subproductos del bosque.

#### 7.3.2 Reforestación

Se reforestarán 160.000 hectáreas de plantaciones a través del Certificado de Incentivo Forestal. Adicionalmente, se reforestarán como mínimo 40.000 hectáreas de bosque protector. Se iniciará la restauración del ecosistema de Chageradó en el Chocó Biogeográfico. Se montará un programa de sustitución de leña por fuentes alternativas de energía, así como por combustibles como briquetas de carbón y gas natural.

### 7.4 Mejores ciudades y poblaciones

#### 7.4.1 Unidades de gestión ambiental urbana

Estas unidades se crearán en las ciudades de más de un millón de habitantes y contratará un empréstito externo para su fortalecimiento institucional. Mediante sistemas de cofinanciamiento se realizarán planes de acción ambiental para las ciudades y poblaciones iniciando en Cartagena, Santa Marta, Bogotá, Buenaventura, Pasto y Barranquilla. Se establecerán instrumentos económicos para la protección ambiental, dando especial énfasis al diseño y puesta en marcha del sistema de cobro de tasas retributivas y compensatorias y tasas por uso de recursos naturales como el agua subterránea.

#### 7.4.2 Transporte urbano sostenible

Se promoverá el uso de sistemas de control de la contaminación y de combustibles menos contaminantes que la gasolina, como el gas natural. Igualmente se apoyará la reposición gradual del parque automotor. Se diseñarán y cofinanciarán proyectos piloto de transporte urbano sostenible.

#### 7.4.3 Mejoramiento de la calidad ambiental

Se establecerá la red nacional de medición de la calidad del ambiente, dando prioridad a los centros industriales con mayores índices de contaminación. El Ideam establecerá el Sistema de Información Ambiental. Se cofinanciarán proyectos de control de la contaminación hídrica generada por desechos tóxicos y patógenos. El Ministerio del Medio Ambiente liderará una campaña de control de la contaminación debida al ruido ambiental.

#### 7.4.4 Plan nacional de manejo, disposición final y reciclaje de residuos sólidos

Se promoverán y cofinanciarán acciones regionales y locales para el manejo, tratamiento, reciclaje, disposición final de residuos sólidos, particularmente los que tengan características tóxicas.

#### 7.4.5 Recuperación del espacio público

El Ministerio de Desarrollo y la Red de Solidaridad Social cofinanciarán proyectos de establecimiento y recuperación de zonas recreativas y proyectos de arborización y aumento de la cobertura vegetal.

#### 7.5 Política poblacional

Se adelantarán acciones de coordinación interinstitucional para avanzar en la consolidación de una política de población sostenible que incida sobre las tendencias de las migraciones y asentamientos humanos. Los Ministerios de Agricultura, Medio Ambiente y Salud conjuntamente diseñarán y ejecutarán un Plan de Investigaciones en Población y Asentamientos humanos, dirigido a controlar la colonización y el crecimiento urbano.

#### 7.6 Hacia una producción limpia

##### 7.6.1 Sector energético

Se fomentará la sustitución de los combustibles hacia aquellos menos contaminantes como el gas natural. Se fomentará la eficiencia energética, el manejo para la reducción de la demanda final de energía y el empleo de energías no convencionales, tales como las que utilizan energía solar.

##### 7.6.2 Sector minero

Se dará énfasis al apoyo en la protección del entorno natural de áreas de influencia de pequeñas y medianas explotaciones mineras. Se desarrollará un Plan de Ordenamiento Ambiental del sector Minero y se expedirá un plan de ordenamiento de la industria extractiva de la Sabana de Bogotá.

##### 7.6.3 Infraestructura vial

Se adelantarán acciones para la mitigación de impactos ambientales. El Instituto Nacional de Vías garantizará el cumplimiento de los planes de manejo exigidos en la licencia ambiental para proyectos viales.

##### 7.6.4 Sector industrial

Se establecerán proyectos de asistencia técnica a las industrias dirigidos a la reconversión y optimización de procesos para minimizar la generación de residuos. Se formulará y pondrá en marcha una política estatal de compra de productos manufacturados ambientalmente sanos. Se cofinanciarán las acciones de reciclaje de lubricantes usados y otros materiales residuales que efectúen empresas comunitarias. Se establecerán centros de acopio de tecnologías limpias. Ecopetrol retirará de operación su planta de alquilos.

##### 7.6.5 Sector agropecuario y pesquero

Se promoverán reservas campesinas, en zonas de amortiguación del sistema de parques nacionales, así como reservas a favor de entidades sin ánimo de lucro. Se brindarán incentivos para la capitalización rural en el uso de tecnologías de agricultura y ganadería sostenibles. Mediante la investigación el Minagricultura y sus institutos promoverán el control biológico de plagas. Se reglamentará y controlará el uso inadecuado de agroquímicos y se montará un programa de control de la contaminación de fuentes no puntuales producida por actividades agrícolas. Se establecerán los cupos globales de pesca y se actualizarán las tasas de aprovechamiento pesquero y el sistema de otorgamiento de permisos.

##### 7.6.6 Sector de la salud

Se adelantarán programas para el manejo adecuado de los residuos tóxicos y patógenos generados en los centros hospitalarios.

#### 7.6.7 Sector turístico

Se emprenderán acciones para reducir el impacto ambiental de los grandes proyectos turísticos. Minambiente y Midesarrollo promoverán el Ecoturismo, para lo cual se emprenderán proyectos piloto.

#### 7.7 Educación y concientización ambiental

Se incorporará la educación ambiental en la educación formal y en la no formal. Se capacitarán en el tema ambiental a 5.000 docentes, 3.000 extensionistas, 3.500 funcionarios del SINA y 800 representantes de la sociedad, alcaldes y personeros municipales. Se reglamentará y pondrá en marcha el servicio ambiental obligatorio y se impulsará una campaña masiva de educación ambiental. Se cofinanciarán proyectos ambientales educativos del sector no gubernamental así como la participación ciudadana.

#### 7.8 Fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA

Se pondrán en marcha todas las entidades gubernamentales que conforman el Sistema Nacional Ambiental, y se fortalecerán las entidades existentes. Igualmente se reglamentará y se constituirá el Fondo Nacional Ambiental (Fonam) como parte del sistema de cofinanciación. Se incorporarán dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados las actividades adelantadas por las entidades del SINA.

#### 7.9 Información e investigación ambiental

Como apoyo a las entidades del Sistema Nacional Ambiental y a la ciudadanía se pondrán en funcionamiento el Sistema de Información e Investigación Ambiental. Se realizarán investigaciones para ampliar el conocimiento del patrimonio natural, evaluar y monitorear el estado de los recursos naturales y del ambiente. Igualmente se desarrollarán indicadores de calidad ambiental.

#### 7.10 Planificación y ordenamiento ambiental

Se efectuará el programa de ordenamiento ambiental del territorio iniciando con áreas en el Chocó Biogeográfico, la Sabana de Bogotá, y el Amazonas. Se adelantarán en coordinación con las entidades territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales programas de identificación de áreas vulnerables a desastres naturales. Se fortalecerán la planificación ambiental nacional y los instrumentos de planificación ambiental previstos por la ley como son el diagnóstico ambiental de alternativas, los estudios de impacto ambiental y licencias ambientales. Se identificarán las zonas básicas de conservación, se determinarán las restricciones ambientales de uso del territorio. Se pondrán en marcha las disposiciones contenidas en la Ley 70 sobre ordenamiento y manejo de recursos naturales en las áreas referidas en la ley.

### 8. Sector ciencia y tecnología

#### 8.1 Fortalecimiento de la capacidad nacional de ciencia y tecnología

Este programa consiste en consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, aumentando la capacidad global de manejo de recursos financieros. Se apoyará además, la formación de investigadores e ingenieros; la creación y consolidación de centros y grupos de investigación y su participación en programas y redes internacionales.

##### Metas:

- Número de doctores formados: 2.000
- Número de programas nacionales de doctorado: 28
- Número de nuevos centros de investigación: 25
- Número de nuevos grupos de investigación: 250

#### 8.2 Innovación, competitividad y desarrollo tecnológico

Este programa pretende fomentar el desarrollo de Redes de Innovación que faciliten el vínculo entre

empresas, centros de desarrollo tecnológico, universidades y otras entidades de apoyo al cambio técnico, orientadas a promover procesos de innovación en el sector productivo. Se apoyará la consolidación del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Meteorología, con el fin de que el sector productivo compita con éxito en los mercados interno y externos. Además, se adelantarán las acciones pertinentes en el desarrollo de la propiedad intelectual y la creación de sistemas de información relacionados.

##### Metas:

- Número de proyectos de innovación tecnológica en la empresa: 150
- Número de proyectos estratégicos de reconversión y desarrollo tecnológicos: 10
- Número de proyectos de creación y consolidación de centros tecnológicos: 20
- Número de programas de capacitación con la participación de empresas, centros tecnológicos y universidades: 100
- Número de empresarios actualizados en la cultura de la competitividad: 1.000
- Número de profesionales y técnicos participantes de capacitación sobre nuevas tecnologías: 8.000
- Número de especialistas del sector productivo formados a nivel de posgrado: 100
- Porcentaje de cofinanciación para innovación y cambio técnico: 50%

#### 8.3 Ciencia y desarrollo social

El objetivo de este programa es el apoyo y la consolidación de la investigación en temas estratégicos para el desarrollo social y económico del país (análisis de factores que inciden sobre la pobreza, el funcionamiento de la economía, las nuevas formas de acción e intervención del Estado, la relación de éste con la sociedad civil, la gobernabilidad, el conocimiento de nuestra historia y heterogeneidad étnica y cultural). Se fomentará la creación de espacios sociales y foros para el debate público y se adelantarán acciones tendientes a apoyar la eficiencia y la efectividad de las políticas y los programas sociales.

#### 8.4 Medio ambiente y hábitat

El objeto de este programa es apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la investigación sobre los ecosistemas que albergan la biodiversidad terrestre y marina, las especies que la integran y los usos sostenibles de ella; además, el manejo de los recursos naturales y la recuperación del medio ambiente urbano y el desarrollo de patrones de urbanización sostenibles en el largo plazo.

##### Metas:

- Número de convocatorias de investigación sobre problemática ambiental urbana: 4.

#### 8.5 Integración de la ciencia y tecnología a la sociedad colombiana

El objetivo central de este programa es el que la ciencia y la tecnología se incorporen firmemente en el cultural nacional. Para este fin, se adelantarán acciones en la enseñanza y popularización de la ciencia y la incorporación agresiva de la informática y de las redes de información nacionales e internacionales.

#### 8.6 Fortalecimiento del recurso humano, financiación proyectos, divulgación e información

Este programa se propone dar continuidad a los esfuerzos de fortalecimiento del recurso humano,

mediante la capacitación y formación de investigadores e ingenieros. Además, la financiación de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, servicios tecnológicos, tanto a los sectores académicos como al sector productivo. Se apoyarán también, el establecimiento de sistemas de información, redes telemáticas y la divulgación y popularización de las actividades científicas y tecnológicas.

### 9. Industria, turismo y comercio externo e interno

#### 9.1 Bancoldex

Este programa pretende apoyar la participación de la industria nacional de bienes de capital y servicios técnicos en licitaciones internacionales y

nacionales en condiciones financieras competitivas con las de los demás países. Para ello se destinarán \$5.000 millones anuales para compensar los menores ingresos provenientes de créditos otorgados a las empresas colombianas en licitaciones arriba mencionadas.

#### 9.2 Proexport

El objeto de este programa es fortalecer las actividades relacionadas con el mercadeo de las exportaciones y la ampliación a pequeños exportadores de bienes y servicios. Para lo cual se destinarán \$15.000 millones anuales a partir de 1996.

#### 9.3 Otros proyectos

La finalidad de este programa es apoyar una serie de proyectos menores de los Ministerios de

Desarrollo y Comercio Exterior como: el Sistema Nacional de Calidad y Patentes coordinado por la Superintendencia de Industria y Comercio; los proyectos tendientes a apoyar la competitividad del sector turismo; los proyectos de sector industrial (subcontratación y diseño); los proyectos del sistema de información Ministerio de Comercio Exterior; los proyectos dirigidos a apoyar el sector de comercio interno; y proyectos de transferencia tecnológica.

Artículo 3. Los costos plurianuales proyectados de los programas, subprogramas y principales proyectos 1995-98, incluidos en el artículo anterior, son los siguientes expresados en millones de pesos de 1994:

	PPTO. NACION Y PARTICIP. MPIO			PPTO. NACION Y PARTICIP. MPIO		
	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	SITUADO FISCAL	INGRESOS CORRIENTES NACION	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	SITUADO FISCAL	INGRESOS CORRIENTES NACION
<b>1. SOCIAL</b>						
1.1 Agua potable y saneamiento	541.133		347.421	888.554		
1.1.1 Aumento de coberturas y mejoramiento de la calidad	532.008		347.421			
1.1.2 Modernización Institucional del sector agua potable	9.125					
1.2 Cultura recreación y deporte	212.159		285.610	497.769		
1.2.1 Cultura	92.044					
1.2.2 Deporte, recreación y juventud	120.115					
1.2.3 Participaciones municipales - Cultura y deporte	0	285.610				
1.3 Educación	1.198.373	6.283.963	1.713.659	9.195.993		
1.3.1 Preescolar, básica y media	762.125	6.283.963	1.713.659			
- Mejoramiento de la calidad	318.011					
- Infraestructura y dotación	187.300					
- Desarrollo institucional	59.796					
- Subsidios	197.018					
1.3.2 Educación superior	416.332					
1.3.3 Otros programas de educación	19.914					
1.4 Empleo	1.623.895			1.623.895		
1.4.1 Capacitación e intermediación laboral	751.373					
1.4.2 Programas especiales de empleo						
- Administración de capitales para apoyo de aprendices en Colombia -RED-	36.400					
- Plan de empleo rural -RED-	237.100					
- Plan de empleo urbano -RED	245.570					
- Adecuación Banco Nacional de Proyectos de Economía Solidaria	5.060					
- Aprovechamiento, fortalecimiento y desarrollo económico y social de la actividad artesanal	7.012					
1.4.3 Plan Nacional para la microempresa	69.720					
1.4.4 Programa de auxilio para ancianos indigentes revivir -RED-	271.660					
1.5 Gasto social rural	1.063.369			1.063.369		
1.5.1 Reforma agraria	457.681					
1.5.2 Desarrollo rural campesino y vivienda social rural	605.688					
1.6 Salud	1.883.239	2.106.393	1.428.048	5.417.680		
1.6.1 Acceso a los servicios de salud preventivos y curativo	1.215.062					
- Seguridad Social subsidiada	1.013.081			856.829		
- Plan de atención básica-PAB	201.981	210.639				
1.6.2 Mejoramiento de la calidad de oferta pública de servicio	504.060					
Infraestructura y dotación 1 nivel	149.967					
- Infraestructura y dotación 2 y 3 nivel	325.859					
- Gestión	28.233					
1.6.3 Gestión descentralizada y capacidad técnica del sector	29.667					
1.6.4 Garantía de calidad de los servicios	38.645					
- Recursos humanos	27.014					
- Desarrollo sistemas de información y monitoreo	11.632					
1.6.5 Ciencia y tecnología para la salud	29.243					
1.6.6 Otros programas sector	66.561					
- Subsidio tasas de interés créditos IFI	43.097					
- Otros	23.464					
1.6.7 Transferencias y situado del sector salud		1.895.754	571.219			
1.7 Niñez	1.837.120			1.837.120		
1.7.1 Movilización en torno a la niñez	10.178					
1.7.2 Protección y desarrollo	366.250					
1.7.3 Menores en situación irregular	192.192					
1.7.4 Desarrollo institucional	5.620					
1.7.5 Hogares de bienestar	1.010.056					
1.7.6 Otros programas	252.824					
1.8 Vivienda social	1.200.289			1.200.289		
1.8.1 Vivienda red de solidaridad	634.450					
1.8.2 Vivienda no cubierta red de solidaridad	565.839					
1.9 Política de apoyo al desarrollo urbano	4.960			4.960		
<b>2. JUSTICIA</b>	363.611			363.611		
2.1 Apoyo técnico y humano al sistema judicial	222.401					
2.2 Acceso a servicios judiciales, administración justicia y derecho	6.193					
2.3 Prevención del delito y atención a las víctimas	6.304					
2.4 Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación	128.714					

	PPTO. NACION Y PARTICIP. MPIO		TOTAL		PPTO. NACION Y PARTICIP. MPIO		TOTAL
	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	SITUADO FISCAL			INGRESOS CORRIENTES NACION	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	
3. DEFENSA Y SEGURIDAD	725.000		725.000				
4. INFRAESTRUCTURA							
4.1 Energía	5.664.770		5.664.770				
4.1.1 Petróleo	2.319.837						
-Exploración básica de petróleo	187.181						
-Producción de petróleo	1.241.971						
-Refinación y petroquímica	667.595						
-Transporte de petróleo	681.014						
-Otros petróleo	42.076						
4.1.2 Gas	49.548						
-Producción de gas	49.548						
4.1.3 Electricidad	3.204.104						
-Generación eléctrica	919.512						
Central Hidroeléctrica de Urrá	352.957						
Central Hidroeléctrica Miel I	160.955						
Otros proyectos de generación eléctrica	405.600						
-Interconexión eléctrica	338.569						
Línea San Carlos - San Marcos	132.359						
Otros proyectos de interconexión	206.210						
-Transmisión y distribución eléctrica	1.556.109						
-Electrificación rural	78.703						
-Inversión social (subsídios)	305.376						
-Uso racional de energía	5.835						
4.1.4 Carbón	91.281						
-Exploración básica de carbón	3.250						
-Desarrollo de proyectos carboníferos	11.746						
-Producción minera del carbón	6.673						
-Promoción minera del carbón	9.776						
-Gestión ambiental del carbón	22.491						
-Asistencia técnica para el carbón	30.987						
-Desarrollo infraestructura carbonífera	6.358						
4.2 Minería	65.482		65.482				
4.2.1 Exploración básica en minería	7.907						
4.2.2 Evaluación y desarrollo minero	18.937						
4.2.3 Gestión ambiental minera	9.961						
4.2.4 Asistencia técnica y seguridad minera	5.718						
4.2.5 Investigación y desarrollo tecnológico minero	13.095						
4.2.6 Promoción y contratación minera	9.860						
4.3 Telecomunicaciones	2.294.500		2.294.500				
4.3.1 Telefonía local	1.538.417						
4.3.2 Telefonía larga distancia	492.663						
Red de fibra óptica	140.000						
Otros proyectos de larga distancia	352.663						
4.3.3 Telefonía social	138.023						
4.3.4 Televisión	49.151						
4.3.5 Correos y otros	76.246						
4.4 Transporte	4.865.340		4.865.340				
4.4.1 Carreteras							
-Fondo de Cofinanciación	694.985						
-Fondo Nacional de Caminos Vecinales	15.393						
-Red Troncal Nación	3.413.791						
Construcción carretera Bogotá-Villavicencio	109.800						
Construcción carretera Bogotá-Puerto Salgar	53.537						
Construcción vía alterna Buga-Buenaventura	71.400						
Construcción carretera Bucaramanga							
Alto del Escorial-Cúcuta	85.000						
Construcción Paso por la Cordillera Central	86.904						
Construcción variante Timbó-El Estanquillo	94.190						
Construcción transversal Depresión							
Momposina	99.048						
				Rehabilitación Troncal de Occidente	314.497		
				Rehabilitación Villavicencio-Buenaventura	121.151		
				Otros proyectos de la red	2.378.264		
				4.4.2 Vías férreas	289.669		
				4.4.3 Transporte Aéreo			
				-Aeronáutico	63.702		
				-Aeroportuario	95.771		
				4.4.4 Puertos Marítimos	77.416		
				4.4.5 Fluvial	87.511		
				4.4.6 Transporte urbano	127.100		
				5. AGRICOLA	1.084.742		1.084.742
				5.1 Adecuación de tierras	534.118		
				5.2 Capitalización y financiamiento	248.905		
				5.3 Comercialización y agroindustria	196.640		
				5.4 Manejo de riesgos	31.628		
				5.5 Apoyo y fortalecimiento institucional	71.851		
				5.6 Ordenamiento territorial	1.600		
				6. ADMINISTRACION DEL ESTADO	1.421.697		1.421.697
				6.1 Agenda Internacional	9.837		
				6.2 Modernización de los sistemas de identificación CI	41.253		
				6.3 Participación de la sociedad civil	44.076		
				6.4 Derechos Humanos - Poblaciones desplazadas por la violencia	13.200		
				6.5 Desarrollo y modernización institucional (Mingobierno)	3.243		
				6.6 Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales	9.114		
				6.7 Reinserción y convivencia ciudadana	6.661		
				6.8 Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales	12.683		
				6.9 Atención y prevención de desastres	24.000		
				6.10 Conservación y difusión del patrimonio documental	2.211		
				6.11 Sistema nacional de evaluación de resultados	1.560		
				6.12 Desarrollo del programa "Trato Hecho"	700		
				6.13 Programas de entidades del sector	1.253.159		
				7. MEDIO AMBIENTE	507.812		507.812
				7.1 Protección ecosistemas estratégicos	73.262		
				7.2 Mejor agua, mares y costas limpias	98.133		
				7.3 Más bosques	26.290		
				7.4 Mejores ciudades y poblaciones	119.125		
				7.5 Política poblacional	3.600		
				7.6 Hacia una producción limpia	21.380		
				7.7 Educación y concientización ambiental	48.034		
				7.8 Sistema Nacional Ambiental	103.960		
				7.9 Sistema de información e investigación	8.119		
				7.10 Planificación y ordenamiento ambiental	5.909		
				8. CIENCIA Y TECNOLOGIA	153.426		153.426
				8.1 Fortalecimiento de la capacidad nacional de ciencia y tecnología	116.209		
				8.2 Innovación, competitividad y desarrollo	332.611		
				8.3 Ciencia y desarrollo social	84.787		
				8.4 Medio ambiente y hábitat	68.639		
				8.5 Integración, ciencia y tecnología a la sociedad	34.843		
				8.6 Fortalecimiento y recurso humano	347.567		
				9. INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	65.000		65.000
				9.1 Bancoldex	20.000		
				9.2 Proexport	45.000		
				9.3 Industria, turismo y comercio externo e interno	32.000		
				TOTAL PLAN	27.639.140	8.390.356	3.774.738 39.804.234

Parágrafo 1º De acuerdo con lo estipulado en la Constitución Política, el Plan de Inversiones se distribuirá entre las regiones teniendo en cuenta criterios de déficit en materia de educación, cobertura de salud y otros servicios sociales; población con necesidades básicas insatisfechas, deterioro ambiental; y deficiencias de infraestructura física.

Parágrafo 2º Las cifras anteriores están expresadas en pesos constantes del año 1994. Para efecto del cálculo del Gasto para cada presupuesto anual se ajustarán los valores correspondientes, con el Índice de Inflación estimado en el Programa Macroeconómico del Gobierno Nacional.

Artículo 4º Los nuevos recursos recaudados a partir de 1996, como producto de la eventual aprobación del Proyecto de Ley de Racionalización Tributaria estimados en la suma de 2.002 miles de millones de pesos de 1994 adicionales que se obtendrían en el evento de ser aprobado el proyecto de ley que en ese sentido presentará el Gobierno Nacional a consideración del Congreso, son parte integral del financiamiento del Plan.

De acuerdo con este criterio, si no se llegaren a dar estos ingresos las transferencias se reducirán en \$791 mil millones por concepto de situado fiscal; en \$587 mil millones por concepto de participación municipal en los ingresos corrientes; y la inversión a realizar por el Gobierno Central se reduciría proporcionalmente en todos los sectores por un monto total de \$1.887.5 mil millones.

Parágrafo. Las cifras anteriores están expresadas en pesos constantes del año 1994. Para efecto del cálculo del Gasto para cada presupuesto anual se ajustarán los valores correspondientes, con el Índice de Inflación estimado en el Programa Macroeconómico del Gobierno Nacional.

Artículo 5º Para la ejecución del Plan Nacional de Inversiones, el Gobierno Nacional emprenderá acciones para atraer inversión extranjera, asociarse con particulares tanto nacionales como extranjeros y crear estímulos para que el sector privado realice actividades que pueda ejecutar eficientemente.

Para emprender aquellas actividades que deba realizar de manera independiente, el Estado hará esfuerzos para racionalizar la estructura tributaria y aumentar la eficiencia en la administración de los tributos, garantizando así el debido recaudo.

Al mismo tiempo, controlará la eficiente y racional aplicación del Gasto Público. Para alcanzar este cometido, además de garantizar los niveles de participación y transferencias a las entidades territoriales, fortalecerá los mecanismos de cofinanciación de actividades propias de estas entidades; asignará a las entidades estatales claras responsabilidades sobre ejecución y resultados; mejorará la coordinación intra e interinstitucional y aplicará el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados coordinado por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 6º De conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el Congreso de la República podrá modificar este Plan Nacional de Inversiones, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero del mismo.

Artículo 7º La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Guillermo Perry Rubio, José Antonio Ocampo.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional presenta a consideración del honorable Congreso, el Proyecto de ley "por la cual se expide el plan nacional de inversiones", con fundamento en los artículos 339 y 341 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 152 de 1994.

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 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. Las nuevas instituciones políticas no están plenamente consolidadas y, por el contrario, la velocidad de la transición está generando en muchos casos traumas 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 Nacional de Inversiones 95-98, del 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".

Este inmenso reto exige que se adopte un modelo alternativo de desarrollo que 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.

Este modelo alternativo se basa en cuatro conceptos básicos que sirven de sustento al Plan Nacional de Inversiones 1995-98, del 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.

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

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.

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

5. El desarrollo requiere del reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.

Las decisiones en materia de composición del Gasto Público son la expresión más concreta de la voluntad política del Plan de Desarrollo. En este sentido, cabe destacar la decisión de hacer un gran esfuerzo en el incremento de la inversión social. El Plan contempla inversiones adicionales importantes en infraestructura vial, ciencia y tecnología, desarrollo agropecuario y medio ambiente. El monto total del Plan de Inversiones que se somete a consideración del Honorable Congreso representa una cifra cercana a los 40 billones de pesos, monto que representa más del 14% del PIB del cuatrienio.

Para incrementar la inversión pública en estas áreas estratégicas, el Gobierno reducirá los gastos en otros sectores, hará uso de la política de concesiones y privatizaciones espera contar con los aumentos previstos en los planes de mejoramiento de la gestión tributaria. No obstante, para garantizar el cumplimiento del Plan de Inversiones y asegurar la estabilidad macroeconómica, especialmente teniendo en cuenta las metas en materia de reducción de inflación y defensa de la tasa de cambio, será absolutamente indispensable mantener los niveles de tributación establecidos por la Ley 6/92 y hacer un esfuerzo adicional de racionalización de los tributos existentes que generen mayores ingresos al Gobierno Nacional. Para este fin se presentará el Proyecto de Ley correspondiente.

Cabe anotar, que teniendo en cuenta los mayores ingresos del Gobierno, y los superávits que generarán algunas empresas del sector descentralizado, el sector público no financiero no tendrá desbalances a pesar del ambicioso Plan que se presenta para el análisis del Honorable Congreso. Es, además, importante mencionar que el Plan es absolutamente consistente con las metas macroeconómicas del Gobierno Nacional.

Los mayores aumentos en la inversión pública se destinarán al sector social, donde la inversión y las transferencias pasarán de a representar casi 22 billones de pesos en el cuatrienio, lo que corresponde a una participación cercana al 55% en la inversión total durante esta administración. De esta manera Colombia habrá hecho un esfuerzo mas que necesario para reducir una vez por todas los inconcebibles niveles de pobreza aun existentes en el país. En este sentido, cabe destacar los sustanciales incrementos en recursos del situado fiscal y de las participaciones municipales para asegurar un gasto social mas cercano a las necesidades detectadas en las respectivas entidades territoriales. Adicionalmente, cabe mencionar la Red de Solidaridad Social, que incluye programas de vivienda social rural y urbana, empleo, asistencia alimentaria y apoyos para mujeres jefes de hogar, entre otros.

Otro pilar central del Plan de Inversiones que se presenta a consideración del Honorable Congreso, lo constituye el aumento en los recursos destinados a ciencia y tecnología. Los recursos presupuestales destinados a investigación y desarrollo pasarán de un 0.2% del PIB en 1994 a más del 0.5% en 1998, y a una inversión total durante el cuatrienio de casi un billón de pesos de 1994. Así, se reducirá la brecha en competitividad entre nuestro país e importantes competidores en los mercados internacionales.

Por su parte, las inversiones públicas en el sector agropecuario se elevarán de 304 mil millones de pesos en 1995 (en pesos constantes de 1994) a más de 520 mil millones en 1998. Estas sumas representan los programas en adecuación de tierras, comercialización y sanidad agropecuaria, e

incluyen además los mayores montos destinados a desarrollo rural campesino, que forman parte significativa de los programas de gasto social rural.

La deficiente infraestructura física sigue siendo uno de los obstáculos para la competitividad de la economía colombiana. La actualización del país en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, junto con el desarrollo de los nuevos campos petroleros, requerirá de cuantiosos recursos en los próximos cuatro años. Para suplir estas exigencias se buscará la vinculación activa del sector privado en la financiación y ejecución de estos proyectos. En total se estima necesaria una inversión de más de 23 billones de pesos en el cuatrienio, de los cuales una cifra cercana a los ocho billones corresponderá al sector público, en especial para cubrir las urgentes necesidades en el frente vial y para los desarrollos petroleros del país.

Por otra lado, cabe destacar la prioridad otorgada a la política de desarrollo sostenible en el Plan de Inversiones. Los recursos destinados por el Presupuesto Nacional a este sector se triplicarán entre 1994 y 1998.

Finalmente, es importante mencionar que la estrategia macroeconómica del Gobierno garantizará el mantenimiento de los equilibrios 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.

La parte general del Plan de Desarrollo que se adjunta al Plan de Inversiones, describe en detalle los programas que se ha propuesto esta administración. Es así, que el honorable Congreso tendrá a disposición todos los elementos que le permitan analizar los elementos del Salto Social.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional solicita a los honorables Congresistas aprobar la parte general y el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo que aquí se somete a su consideración.

De los honorables Congresistas, firma ilegible.  
El Ministro de Hacienda y Crédito Público,  
*Guillermo Perry Rubio.*

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL-TRAMITACION  
DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., febrero 6 de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 172/95 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Sesión Plenaria.

La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General, honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Febrero 6 de 1995

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta Legislativa del Congreso.**

Cúmplase:

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Guillermo Angel Mejía.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*